



ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO

Nilson Roberto da Silva

EBC - CIDADANIA, MERCADO E AUDIÊNCIA:
UMA PROPOSTA PARA A ELEVAÇÃO DE RECEITA PRÓPRIA E AMPLIAÇÃO DA
AUTONOMIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

Brasília

2011

Nilson Roberto da Silva

EBC – cidadania, mercado e audiência:

Uma proposta para a elevação de receita própria e ampliação da autonomia da gestão
orçamentário-financeira

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós
Graduação apresentado à Escola de
Administração Fazendária, como requisito
para a obtenção do título de Especialista em
Finanças Públicas – ênfase em administração
orçamentário-financeira.

Orientador: Ângelo Henrique Lopes da Silva, Doutor.

Brasília

Dezembro de 2011

FICHA CATALOGRÁFICA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF

Silva, Nilson Roberto da.

EBC - cidadania, mercado e audiência: uma proposta para a elevação da receita própria e ampliação da autonomia da gestão orçamentário-financeira/ Nilson Roberto da Silva. –Brasília: [s.n.], 2011.

115 f.; il.

Orientador: Ângelo Henrique Lopes da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola de Administração Fazendária - ESAF. Brasília.

1. Administração pública. 2. Comunicação pública. 3. Economia. 4. Empresa Brasil de Comunicação – EBC. 5. Estatal. 6. Orçamento público. 7. Radiodifusão. I. Silva, Ângelo Henrique Lopes da. II. Escola de Administração Fazendária – ESAF. III. Título.

CDD 354.81

Título em inglês: EBC - citizenship, market and audience: a proposal for raising its own revenue and increase of the autonomy of budgetary and financial management.

Palavras-chave em inglês: Audience. Broadcasting. Empresa Brasil de Comunicação - EBC. Market. Public communication.

Área de concentração: Administração orçamentária e financeira

Titulação: Especialista em finanças públicas

Banca Examinadora: Ângelo Henrique Lopes da Silva, Romilson Rodrigues Pereira e André Barbosa Filho

Data da defesa: 05/12/2011

Programa de Pós Graduação: Diretoria de Educação - ESAF

NILSON ROBERTO DA SILVA

**EBC - CIDADANIA, MERCADO E AUDIÊNCIA:
UMA PROPOSTA PARA A ELEVAÇÃO DE RECEITA PRÓPRIA E AMPLIAÇÃO
DA AUTONOMIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado como requisito para a obtenção do título de especialista do Curso **de Finanças Públicas – ênfase em Administração Orçamentário-Financeira** da Escola de Administração Fazendária – ESAF, pela seguinte banca examinadora:

Professor-orientador Ângelo Henrique Lopes da Silva, Doutor.
Tribunal de Contas da União

Professor Romilson Rodrigues Pereira, Mestre.
Tribunal de Contas da União

Professor André Barbosa Filho, Doutor.
Casa Civil da Presidência da República

Brasília
Dezembro de 2011

A Quenes, Agatha e Dalila Gonzaga que instintivamente cooperam com indulgência à minha sistemática. Os nossos nos compõem e a eles, oferecemo-nos à composição.

A minha mãe Balbina, seu marido Jim Stevens, meu pai Jesse (*in memoriam*) e aos meus irmãos Rita de Cassia e Nilvandro Marques. O carinho cultivado não se dissolve, ao contrário, fortifica-nos.

Aos amigos, Almir Pereira, André Braier, André Bromati, Antonio Carlos Carvalho de Abreu, Antonio Prado, Dionísio Poey, Luiz Fernando Nascimento Resende, Marcia Regina Luques Peron, Marcelo Nascimento de Souza, Roberto Fridisen, Reginaldo Domingues Vaz, Rogério Luis Ferreira de Souza, Sidney Nonato e Wilson Dine de Macedo. A amizade é nosso livro de cabeceira. Ainda que temporariamente não o dediquemos atenção, suas ideias sempre estarão ao nosso lado.

AGRADECIMENTOS

A árdua, porém sedutora jornada para o aprendizado, para a qualificação profissional e para a formação para a vida seria excessivamente desgastante sem o amparo dos educadores. Aliás, eles são encontrados nos pisos das salas de aula, no âmago familiar, nos atos individuais e fatos compartilhados da amizade, no dorso do trabalho diário, com profissionais de sabedorias sortidas e, surpreendentemente, por ádvenas às nossas rotinas, como sinal de que a vida possui conexão inaudita, ainda não vislumbrada por nós, mas perfeitamente construída a partir dos planos de Deus.

Côncio de que olvidarei nomes, mas não o reconhecimento por todos os artífices da conjugação dos esforços para a construção deste trabalho. Sublimo-os a seguir.

Ao professor Ângelo Henrique Lopes da Silva, por suas aulas de conteúdo esclarecedor sobre a Economia do Setor Público cuja disciplina programática, exigência de esforço do alunato e, sobretudo, humildade no ofício acadêmico, cativaram-me a buscá-lo como orientador, que prontamente acolheu ao pedido e orientou o projeto com observações críticas sobre o teor do trabalho. Seus estímulos cooperaram em todas as fases do trabalho.

Ao professor Romilson Rodrigues Pereira, um entusiasta da ciência e da pesquisa científica, cujo resultado do trabalho de coordenação do curso proporcionou a todos os alunos o acesso a profissionais experientes e dedicados ao magistério. Motivou-me durante o correr do curso e em todos os instantes do desenvolvimento do projeto.

Ao professor André Barbosa Filho por aceitar, com entusiasmo, o convite para compor a banca de avaliação do trabalho.

Aos professores do curso pela excelência do conhecimento oferecido aos alunos.

Aos funcionários da ESAF que sempre foram solícitos aos docentes e aos discentes.

Aos colegas do curso por se dedicarem ao aprendizado e por partilharem os assuntos depreendidos, com repetidos gestos de solidariedade acadêmica.

Aos amigos Ivanilce Mangabeira, Jayme Fialho e Ricardo Marcony pelas dedicações em trabalhos coletivos e pelos momentos estudantis compartilhados durante o curso.

Aos amigos e colegas de trabalho da Empresa Brasil de Comunicação - EBC que cooperaram de diversas formas para o desenvolvimento desta monografia. Faço menção a alguns nomes, mas a lista ampla. Muitos ajudaram não apenas no oferecimento de informações sobre processos internos e externos da comunicação pública e da EBC, mas pela peculiar paixão com que falam e atuam pela comunicação pública. São eles:

- Bráulio Costa Ribeiro, Fernando Ike, Henri George Kobata, Klaus Dutra Ferreira, Luiz Antonio Duarte Moreira Ferreira, Max José Gonçalves, Regina Lucia Alves de Lima e Ricardo Negrão, por me concederem entrevistas acerca das finalidades e caminhos da comunicação pública;
- Anderson Rodrigo Sêga, Edvaldo Rodriguês, Fabrício Guimarães Madruga Lopes, Flávio Brandão dos Santos, José Augusto de Siqueira Campos, José Dario Martins, Juliana Peranton Fernandes, Lizete Marques Kagami, Marco Aurélio Alves Fraga, Maria Aparecida Cardoso, Maria Celeste Vicente, Paulo de Carvalho Coelho, Ricardo de Almeida Collar e Rubem Sergio Silva Rosa, por me concederem entrevistas sobre a gestão e os caminhos da comunicação pública mas, sobretudo, por me apoiarem neste período.

À minha mãe, Balbina Leocadia Marques Silva, à minha esposa, Quenes Silva Gonzaga e, a minha amiga, Juliana Peranton Fernandes, pela leitura crítica dos originais. A vossos esforços deve-se o aprimoramento da qualidade textual, à invigilância do autor, os erros sobejos.

A Deus pela existência de todos.

“A palavra é metade de quem a pronuncia e metade de quem a ouve”

(Michel de Montaigne)

“Ter lugar para cada coisa e ter cada coisa em seu lugar, eis o orçamento mínimo”

(Arthur Pigou)

“Planejamento de longo prazo não lida com decisões futuras, mas com o futuro de decisões presentes”

(Peter Drucker)

RESUMO

Este trabalho desenvolve-se no segmento das finanças públicas e possui fundamentação baseada em teorias das Ciências Sociais, nas áreas da Administração Pública, da Comunicação, do Direito, da Economia e da Política. A massificação de informações de interesse público torna-se elemento imprescindível à interação dos cidadãos nas sociedades modernas. O Estado, mediador das reivindicações sociais e, consciente do novo olhar para a comunicação, apoiou a criação da Empresa Brasil de Comunicação - EBC. A empresa surge como opção às formas de comunicação existentes, inserindo-se no cenário brasileiro da comunicação pública. O mercado potencial da EBC é composto pela população nacional – a audiência. Portanto, as estratégias devem promover um processo de conquista e fidelização da audiência como pressuposto à alavancagem de fontes próprias de receitas. A parcela orçamentária destinada à EBC, se combinada equitativamente entre as receitas do Tesouro Nacional e as próprias, assumirá em sua feição financeira, o caráter plural de uma empresa pública de comunicação.

Palavras-chave: Audiência. Comunicação pública. Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Mercado. Radiodifusão.

ABSTRACT

This monograph is directed toward public finance studies and is based on social sciences theories, in communication, in public administration and law, in economics and politics areas. The massification of public interest information becomes the essential element for the interaction of citizens in modern societies. As a mediator of the social demands and aware of communication's new focus, the State supported the creation of the Empresa Brasil de Comunicação - EBC. The company arises as an option to the existing communication forms, inserting itself in the Brazilian public communication scene. The national population is the EBC's target audience. Therefore, the strategies must promote a process to win customer loyalty as a prerequisite to leverage its own revenue sources. The EBC's income, if equally combined between the Exchequer's revenues and the EBC's revenues, will represent in its financial side, the plural attribute of a public communication joint venture.

Keywords: Audience. Broadcasting. Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Market. Public communication.

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 1

Figura 1 - Legislação sobre comunicação	36
---	----

CAPÍTULO 4

Figura 2 - Número de usuários da internet	94
---	----

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 1

Quadro 1 - Musicografia.....	29
Quadro 2 - Cinematografia	29
Quadro 3 - Órgãos de comunicação no governo federal	35
Quadro 4 - Políticas públicas de comunicação - classe de atores sociais.....	37

CAPÍTULO 2

Quadro 5 - Empresas de comunicação financiadas pelo poder público em outros países.....	47
Quadro 6 - Veículos de comunicação da EBC	51

CAPÍTULO 3

Quadro 7 - Diferenças entre os processos de estruturação orçamentária entre os setores público e privado	68
Quadro 8 - Fontes de financiamento das empresas públicas de comunicação	72
Quadro 9 - Grupos de comunicação brasileiros.....	73

CAPÍTULO 4

Quadro 10 - Dados sobre redes sociais.....	95
--	----

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 1

Tabela 1 - Legislação - Comunicações no Brasil	38
--	----

CAPÍTULO 2

Tabela 2 - Despesa com publicidade <i>versus</i> Orçamento EBC (dotação inicial)	45
Tabela 3 - Orçamento 2003 a 2008 - Empresas de comunicação no mundo.....	48
Tabela 4 - Orçamento de 2001 a 2010 – Radiobrás/EBC (dotação inicial)	49
Tabela 5 - Orçamento 2003 a 2008 (variação percentual) - Empresas de comunicação no mundo.....	50
Tabela 6 - Valores de contratação por tipo de bem e modalidade de licitação	51
Tabela 7 - Valores pagos por exercício na modalidade pregão (União e EBC).....	52
Tabela 8 - Valores pagos por exercício nas modalidades de dispensa e de inexigibilidade de 2007 a 2010 (compras diretas) – representação percentual (%)	54
Tabela 9 - Média percentual a partir dos valores pagos, por exercício, nas modalidades dispensa e inexigibilidade - com dispersão (com <i>outliers</i>)	55
Tabela 10 - Média percentual a partir dos valores pagos, por exercício, nas modalidades dispensa e inexigibilidade - sem dispersão (sem <i>outliers</i>).....	55
Tabela 11 - Previsão orçamentária (PPA 2012 a 2015) - Comunicações.....	57
Tabela 12 - Indicadores do Programa (2025) Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (PPA) que possuem alguma relação com a EBC	60
Tabela 13 - Responsabilidades da EBC de acordo com a metodologia do PPA	61

CAPÍTULO 3

Tabela 14 - Orçamento(EBC) – Recursos do Tesouro <i>versus</i> Recursos próprios.....	70
Tabela 15 - Carga tributária brasileira (% do PIB).....	74

CAPÍTULO 4

Tabela 16 - Número de outorgas do Ministério das Comunicações - 2002 a 2010.....	92
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Anunciantes
ABAP	Associação Brasileira de Agências de Publicidade
ABC	Associação Brasileira Cinematográfica
ABC	Australian Broadcasting Corporation
ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ABRA	Associação Brasileira de Radiodifusores
ABTA	Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
AERP	Assessoria Especial de Relações Públicas
AN	Agência Nacional
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEATE	Associação Nacional das Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões
ANER	Associação Nacional de Editores de Revista
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland - Associação das Empresas Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha
BBC	British Broadcasting Corporation – Corporação Britânica de Radiodifusão
BNT (БНТ)	Bulgarian National Television (Българсканационалнателевизия) – Televisão Nacional Búlgara
CBC	Canadian Broadcasting Corporation – Corporação Canadense de Radiodifusão
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONCEIÇÃO	Hospital Nossa Senhora da Conceição
CONDECINE	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

CONFECOM	Conferência Nacional de Comunicação
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DATASUS	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DEIP	Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DNI	Departamento Nacional de Informações
DOP	Departamento Oficial de Publicidade
DOU	Diário Oficial da União
DPDC	Departamento de Propaganda e Difusão Cultural
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPTIC	Economia Política das Tecnologias da Informação e das Comunicações
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
Febratel	Federação Brasileira de Telecomunicações
FÊMINA	Hospital Fêmina
FENAJ	Federação Nacional dos Jornalistas
FENARTE	Federação Nacional dos Radialistas Profissionais e dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão
Ficart	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FITERT	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão
FM	Frequência modulada
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FT	France Télévisions – Canais de Televisões da França
HCPA	Hospital de Clínicas de Porto Alegre
IBA	Israel Broadcasting Authority (Rashút Ha-Shidúr) – Autoridade Israelense de Radiodifusão

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IN	Imprensa Nacional
INTERCOM	Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
INTERVOZES	Coletivo Brasil de Comunicação Social
JCPM	João Carlos Paes Mendonça
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NBR	TV Nacional Brasil
NBT	National Broadcasting Services of Thailand – Serviço Nacional de Radiodifusão da Tailândia
NHK	Nippon Hōsō Kyōkai – Corporação Japonesa de Radiodifusão
OC	Ondas curtas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OM	Ondas médias
ONU	Organização das Nações Unidas
OT	Ondas tropicais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBS	Public Broadcasting Service – Rede Estadunidense de Radiodifusão
PIB	Produto Interno Bruto
PNBL	Programa Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PSB	Public service broadcasting – Serviço público de radiodifusão

Radiobrás	Empresa Brasileira de Radiodifusão
RAI	Radio Audizioni Itália – Rádio Audições Itália
RBS	Rede Brasil Sul
REDENTOR	Hospital Cristo Redentor
RIC	Rede Independência de Comunicação
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
RTVE	Corporación de Radio y Televisión Española – Corporação Espanhola de Radiodifusão
SABC	South African Broadcasting Corporation
SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICOM	Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SNI	Serviço Nacional de Informações
SNIC	Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TPA	Televisão Pública de Angola
TRT	Turkish Radio and Television Corporation (Türkiye Radyo Televizyon Kurumu) – Corporação Turca de Radiodifusão
TV	Televisão
TVN	Televisión Nacional de Chile – Televisão Nacional do Chile
TVNZ	Television New Zealand – Televisão Nova Zelândia
UBV	União Brasileira de Vídeo
UIT	União Internacional das Telecomunicações
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	United Nations Children’s Fund – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIP	Universidade Paulista
USP	Universidade de São Paulo

VGTRK	All-Russia State Television and Radio Broadcasting Company (Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания) – Companhia Radiodifusora Estatal Russa
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen – Segunda Televisão Alemã

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 18

CAPÍTULO 1 - PROPEDEÚTICA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA	20
1.1 <i>Compreensão léxica</i>	20
1.2 <i>Comunicação potencializada - relação com o meio</i>	22
1.3 <i>Teoria econômica e comunicação</i>	24
1.4 <i>Espelhamento econômico da comunicação</i>	26
1.5 <i>Espelhamento cultural da comunicação - superestrutura</i>	28
1.6 <i>Relevância da comunicação pública - teóricos da comunicação</i>	30
1.7 <i>Comunicação institucionalizada</i>	34
1.8 <i>Legislação brasileira sobre comunicação</i>	37
1.9 <i>Comunicação como bem público</i>	39
 CAPÍTULO 2 - VISÃO GOVERNAMENTAL SOBRE A POLÍTICA DE	
COMUNICAÇÃO E A CRIAÇÃO DA EBC	43
2.1 <i>Decisão governamental</i>	43
2.2 <i>Matriz constitucional e o movimento social</i>	45
2.3 <i>Estímulos orçamentários à comunicação pública</i>	47
2.4 <i>Processo de compras como distinção da natureza da EBC</i>	50
2.5 <i>Comunicação pública no PPA</i>	56
2.6 <i>Processo de migração: da Radiobrás à EBC</i>	62
2.7 <i>Governança corporativa e autonomia financeira</i>	64
 CAPÍTULO 3 - A EBC NO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	68
3.1 <i>Independência orçamentária</i>	68
3.2 <i>Planejamento organizacional e receitas combinadas</i>	70
3.3 <i>Receitas legais</i>	74
3.4 <i>Receitas próprias - obrigação pecuniária</i>	76
3.5 <i>Receitas próprias - negociação mercantil</i>	78
3.6 <i>Receita, produto comunicação pública e audiência</i>	79

CAPÍTULO 4 - PROCESSO DE APROXIMAÇÃO ENTRE EBC E AUDIÊNCIA 82

<i>4.1 Orçamento e audiência como consolidação do projeto de comunicação pública</i>	<i>82</i>
<i>4.2 Justificativa para a estratégia de ampliação da audiência.....</i>	<i>84</i>
<i>4.3 Produto público de comunicação: ética, inovação, mercado e reputação</i>	<i>88</i>
<i>4.4 Fidelização</i>	<i>89</i>
<i>4.5 Bases para a estratégia de fidelização e seu campo concorrencial.....</i>	<i>90</i>
<i>4.6 Proposta de estágios de fidelização</i>	<i>98</i>

CONCLUSÕES104

REFERÊNCIAS 110

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso averigua a possibilidade de majoração dos recursos que compõem a programação orçamentária da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), por intermédio do estabelecimento de estratégia que permita à EBC ampliar as receitas próprias com o intento de se diminuir a dependência do Tesouro Nacional.

O problema proposto para a pesquisa consiste em identificar o modo de se avançar no desenvolvimento da EBC, estatal dependente do orçamento da União, concebida para atuar com comunicação pública, mas inserida em um mercado oligopolista (comunicação de massa: televisão, rádio, internet, jornal impresso).

A justificativa para o trabalho é corroborar com a viabilidade da EBC para o país como veículo promotor e transmissor em nível nacional da comunicação pública. A relevância do trabalho se concentra em minimizar os efeitos das vicissitudes da gestão do orçamento público federal, sujeita a contingenciamentos e cortes a cada início de ano fiscal e, também às decisões de caráter político que possam impedir a continuidade da política pública.

O objetivo geral é o de propor a adoção de mecanismo viável que estimule a elevação das receitas próprias e permita a ampliação da autonomia na gestão orçamentário-financeira frente às necessidades e características das decisões de uma empresa de comunicação pública, criada com o apoio do governo federal brasileiro e administrada por colegiados, compostos por representantes da sociedade e do Estado.

Os objetivos específicos constituem-se em: analisar os conceitos acerca do tema de comunicação pública e como a EBC se insere nessa realidade, a partir do cenário brasileiro; apresentar a materialidade da consignação orçamentária da EBC, indicando sua evolução desde a data de criação e analisando seus gastos pelas exceções às modalidades de licitações; realizar comparações entre a EBC e as empresas de comunicação pública de outros países, cujos modelos possuem notabilidade; e apresentar elementos para estratégia de aumento das receitas próprias para a EBC.

O estudo conclui pela necessidade de adoção de estratégia para que se viabilize como um veículo de comunicação mais acessível à população e competitivo para os nichos de mercado que se pretende alcançar, cuja consequência projetada, é a ampliação dos volumes orçamentários da EBC por intermédio da geração de receitas próprias.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa exploratória, baseada em documentação sobre a área de comunicação pública (referências bibliográficas - impressas e eletrônicas), para familiarizar o leitor, como prescrição para melhor entendimento do objeto estudado, bem

como para a confirmação do cenário de nascimento de uma empresa pública de comunicação no Brasil.

Adotou-se uma metodologia dedutiva ao raciocínio dos autores que defendem a existência da comunicação pública. Guardou-se pertinência à dedução a partir da realização de um estudo comparado em pesquisa qualitativa, documental e explicativa, de empresas públicas de comunicação de outros países (relatórios de gestão).

Concomitantemente, utilizou-se a metodologia indutiva, por meio de pesquisa quantitativa e explicativa das séries históricas do orçamento público destinado à comunicação pública, coletadas por meio de base de dados disponíveis à consulta pública (PPA, relatórios de gestão, SIAFI, e SIGA Brasil).

Na indicação de caminhos para a menor dependência de fontes da União, utilizou-se a proposição do planejamento estratégico, dando à empresa pública, tratamento de negócio comercializável e, para tanto, sugerindo a adoção de técnicas de gestão mercadológica comum aos segmentos da iniciativa privada. Neste quesito, o trabalho utilizou-se da experiência prévia do autor.

Assim, a partir do desenvolvimento e conclusões expostas na monografia, a pesquisa apresenta características de aplicação à EBC.

Inicia-se o desenvolvimento deste trabalho com uma sinopse sobre as diversas inclinações do conceito de comunicação e que servem de base para a introdução do tema comunicação pública, interagindo com as ciências e com a economia, enfim, apontando-a como instrumento essencial das relações sociais. O segundo capítulo envolve a criação da EBC, a partir das perspectivas trilhadas para a comunicação pública no Brasil, indicando os traços de suas origens formativas bem como as decisões governamentais que contribuíram para as dotações orçamentárias.

O terceiro capítulo elucida a presença da comunicação pública no orçamento público e indica a importância do planejamento com foco na majoração das receitas próprias para uma organização como a EBC, que disputa audiência num mercado competitivo. O último capítulo aborda os aspectos prévios e irretratáveis à estratégia de ampliação das receitas, quais sejam: o processo de conquista, fidelização e ampliação de audiência qualificada.

CAPÍTULO 1 - PROPEDEÚTICA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

1.1 Compreensão léxica

O verbete comunicação é plurívoco em nosso vernáculo, tal qual são os efeitos da ação de se comunicar. Sua raiz é encontrada no dicionário etimológico, cuja origem remete ao adjetivo “comum”, transposto etimologicamente à significação, encontra-se: “*pertencente a todos ou a muitos*” (CUNHA, 1997, p. 202). O dicionário Houaiss (2004), possui vinte e nove definições para comunicação, abaixo se encontra uma das quais corresponde à análise a ser desenvolvida a partir de agora.

Processo que envolve a transmissão e a recepção de mensagens entre uma fonte emissora e um destinatário receptor, no qual as informações, transmitidas por intermédio de recursos físicos (fala, audição, visão etc.) ou de aparelhos e dispositivos técnicos, são codificadas na fonte e decodificadas no destino com o uso de sistemas convencionados de signos ou símbolos sonoros, escritos, iconográficos, gestuais etc. (HOUAISS, 2004, p. 781)

As definições, dicionarista e etimológica, devem ser compreendidas apenas como um rumo inicial ao entendimento, pois oferecem muitos limites conceituais à comunicação por se tratar de um campo em permanente construção e com atributos de transversalidade a outras áreas. Considerando esta característica de organicidade, Santaella (2004, cap. 2, p. 36), classifica em três visões, os campos de estudo da comunicação.

(2.1) a visão de que a investigação deve abranger todos os processos de comunicação, estejam eles onde estiverem; (2.2) a visão que identifica comunicação com as teorias dos meios de comunicação e, mais recentemente, das mídias em geral; (2.3) a visão que considera a comunicação como parte da realidade sócio-histórica humana, localizando seus estudos sob o guarda-chuva da sociologia da cultura, da sócio-política ou da teoria geral da sociedade.

Sodré e Paiva (XXX, p. 2) ao analisarem as contribuições de Baudrillard para a comunicação também reforçam o caráter múltiplo da comunicação e sua dependência com o meio social.

Enquanto as disciplinas sociais clássicas giram ao redor do Estado nacional, da religião e dos mecanismos de capital [...] a comunicação desenvolve-se em torno de algo nada histórico e materialmente substancial, que é a realidade discursiva da mídia, a reboque do mercado e das mutações por ele trazidas no empuxo da globalização mercadológica do mundo.

Este trabalho se dedica ao exame da comunicação pública, assim, seguindo a linha de exploração dos étimos, “pública”, resulta similar: “relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade” (CUNHA, 1997, p. 646), diferencia-se da constituição anterior por qualificar o destino, deixando de ser de todos ou a muitos, passando a ser do povo, da coletividade.

Nesta acepção está claro que o processo comunicativo é resultado de uma ação entre mais de um agente e depende de um veículo intermediário. Houaiss (2004, p. 781) apresenta, no mesmo verbete, compreensões usuais e locuções associadas à comunicação, dentre elas, encontra-se a comunicação de massa, consoante à comunicação pública.

Forma de comunicação dirigida a um grupo de pessoas numericamente vasto, disperso, heterogêneo e anônimo, e que utiliza, para atingir sua audiência, aparelhos e dispositivos de edição, reprodução, transmissão, distribuição e comercialização das mensagens.

Na explicação sobre comunicação de massa, cabe uma ressalva baseada na etimologia para o termo “pública”, pois a comunicação pública possui um destino certo, não é anônima. Assim, tanto numa, como noutra referência, o processo produtivo e o produto da comunicação, em dedução à Cunha (1997), pertence a todos ou a muitos, portanto é coletiva e, ao mesmo tempo, está claro que o objetivo para o uso dos recursos físicos possíveis (fala, audição, aparelhos, dispositivos etc.) é amplificar a capacidade de comunicação da fonte emissora. Mensagem e meio são indissociáveis (MCLUHAN, 1969).

Tal como a comunicação, a comunicação de massa também passa por modificações ditadas pelo advento e convergência de novas tecnologias e pelos interesses dos públicos consumidores da mídia massificada. Dizard Junior (2000, p. 9-262) expressa a alteração por que passa a comunicação de massa.

Para começar, qualquer compreensão real da comunicação de massa na era moderna exige uma sensibilidade incomum à tecnologia e à mudança, bem como um profundo conhecimento de história, economia, política e sociologia. [...] A mídia tradicional é o elo constante na transição para um novo ambiente de comunicação de massa. [...] A economia de mercado ajudará a determinar a forma e as finalidades da nova estrutura das comunicações de massa.

As palavras, elementos da comunicação, transformam-se, fundem-se com o correr do tempo, resultado da influência social em razão da dinamicidade da interação humana. A mutabilidade do signo para Saussure (s.d., p. 90), transgride os limites formais das regras ortográficas e gramaticais impostos para a língua. A transformação na linguagem, provocada

pela comunicação social diuturna, age como insurgente à possibilidade de condicionamentos à comunicação.

Uma língua é radicalmente incapaz de se defender dos fatores que deslocam, de minuto a minuto, a relação entre o significado e o significante. É uma das consequências da arbitrariedade do signo. [...] Mesmo a moda, que fixa nosso modo de vestir, não é inteiramente arbitrária: não se pode ir além de certos limites das condições ditadas pelo corpo humano. A língua, ao contrário, não está limitada por nada na escolha de seus meios, pois não concebe o que nos impediria de associar uma ideia qualquer com uma sequência qualquer de sons.

Esta exposição de Saussure dá tratamento aos fonemas, mas utilizando raciocínio da transformação, as oposições de palavras surgem para expressar distinção ao conceito original ou ditar novo sentido às palavras agregadas, como virá a ser compreendido adiante para a locução “comunicação pública”. Não obstante, reafirma o processo de modificação ao abordar a linguística diacrônica (SAUSSURE, s.d., p. 193).

Com efeito, a imobilidade absoluta não existe; todas as partes da língua estão submetidas à mudança; a cada período corresponde uma evolução mais ou menos considerável. Esta pode variar de rapidez e de intensidade sem que o princípio mesmo seja enfraquecido; o rio da língua corre sem interrupção; que seu curso seja tranquilo ou caudaloso é consideração secundária.

Portanto, o indicativo inicial para a compreensão da comunicação pública está no entendimento da locução, comunicação de massa, e na abstração das dubiedades¹ que possam existir dos termos, comunicação e pública, lembrando-se ainda sobre o diacronismo² da língua que transforma significações. Assim, comunicação pública é conceito em construção e fruto de transformação com o meio que o edifica.

1.2 Comunicação potencializada - relação com o meio

A história do conhecimento humano passa pela relação de sua existência física com o meio em que vive, cuja interação mediada pela intelectualidade permite o desenvolvimento de tecnologias que venham a lhe oferecer praticidades para o cotidiano. Os resultados tendem a se acumular e a estimular a produção de mais experiências e, assim, suprir com renovação de possibilidades tecnológicas o conjunto da sociedade.

¹ Etimologias de: comunicação - pertencente a todos ou a muitos; pública: relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade.

² Na denotação ortográfica e fonética, diacrítico é o sinal gráfico agregado a uma letra para expressar-lhe novo valor fonético. Diacronia é a interpretação da linguagem ou de suas partes sob os seus processos de transformação social, histórica etc.

Em essência, a interação acontece em razão do uso de instrumental encontrado no meio ambiente, permitindo ao indivíduo exceder as funções realizadas de forma limitada pelo próprio corpo. Ocorre em situações nas quais o homem reclama a utilização de ferramental que potencialize as funcionalidades corporais. McLuhan (1969, p.19-63) exemplifica as extensões corpóreas.

Enquanto extensão do homem, a cadeira é uma ablação especializada do traseiro, uma espécie de ablativo das costas, ao passo que o divã prolonga ou “estende” o ser integral. [...] A extensão de si mesmo pelo espelho. [...] No caso da roda como extensão do pé, [...] Qualquer invenção ou tecnologia é uma extensão ou auto-amputação de nosso corpo, e essa extensão exige novas relações e equilíbrios entre os demais órgãos e extensões do corpo.

Referindo-se aos veículos, os meios de comunicação, como já citado na definição de Houaiss (2004), são os “recursos físicos (fala, audição, visão etc.)” ou, os “aparelhos e dispositivos técnicos”. Mensagem e meio são elementares à comunicação, mas o meio desempenha o papel de extensão corpórea do homem, sobretudo para a massificação da mensagem (alto-falante, câmera, computador, gravações em vídeo, microfone etc.).

A extensão corpórea extrapola os limites de tempo porque uma gravação da mensagem que venha a ser reproduzida (audiovisual, áudio, livro etc.) permitirá o acesso extemporâneo e excederá os limites de espaço, pois uma transmissão ao vivo pode ser ubíqua. O emissor amplia a abrangência da mensagem para mais de uma pessoa, em diferentes lugares, portanto o alcance da mensagem é potencializado. Em análise mais específica, McLuhan (1969, p. 65) confirma estes elementos da comunicação como extensão corpórea do homem.

Contemplar, utilizar ou perceber uma extensão de nós mesmos sob forma tecnológica implica necessariamente em adotá-la. Ouvir rádio ou ler uma página impressa é aceitar essas extensões de nós mesmos e sofrer o “fechamento” ou o deslocamento da percepção, que automaticamente se segue. [...] no uso normal da tecnologia (ou seja, de seu corpo em extensão vária), o homem é perpetuamente modificado por ela, mas em compensação sempre encontra novos meios de modificá-la.

Não obstante, ante ao evento de reprodutibilidade de uma obra de comunicação proporcionada pela extensão corpórea, cujo objetivo é potencializá-la, cabe a reserva assinalada por Benjamim (1980) sobre o caráter da eliminação da característica, da “aura” da obra original, a partir da reprodução da matriz.

O conceito de aura permite resumir essas características: o que se atrofia na era da reprodutibilidade técnica da obra de arte é sua aura. Esse processo é sintomático, e sua significação vai muito além da esfera da arte. Generalizando, podemos, dizer que a técnica da reprodução destaca o domínio da tradição, o objeto reproduzido. Na medida em que ela multiplica a reprodução, substitui a existência única da obra por uma existência serial. E, na medida em que essa técnica permite à reprodução vir ao encontro do espectador, em todas as situações, ela atualiza o objeto reproduzido.

A mensagem e o veículo se integram à produção comunicacional, são produtos distintos, mas visceralmente ligados. O processo completo de comunicação, pensado como mercadoria, necessita de matéria-prima, de um processo de produção para processá-la, conduzindo-a ao formato final e, por fim, de um canal de distribuição para chegar ao consumidor. A aquisição e processamento da matéria-prima é tarefa dos trabalhadores da comunicação³; a distribuição, das telecomunicações⁴ e, mais modernamente a internet que funciona como um ponto de convergência para as mídias de comunicação.

Comunicação e telecomunicação são produtos singulares, mas há dependência entre mensagem e meio (veículo), sendo que este, de acordo com a tese de McLuhan (1969), potencializará aquela, projetando-a a massificação.

Há indissociabilidade entre comunicação e telecomunicação. O ato de se produzir a comunicação (mensagem) requer um instrumento para que haja a interlocução (veículo, meio). Se assim não ocorrer, não haverá comunicação massificada. Portanto, ao se tratar da comunicação sob este aspecto, eles são, enquanto produto econômico, bens complementares⁵, conforme a explicação presente no Manual de Economia da equipe de professores da USP (MONTORO FILHO, 1996, p. 105), pois “são aqueles que, em geral, são consumidos conjuntamente. Sua complementaridade pode ser técnica, caso do automóvel e gasolina, ou psicológica, como trabalhar com música”. Há, portanto, um condicionante sincronismo.

1.3 Teoria econômica e comunicação

A comunicação apesar de ser campo específico das ciências é parte do todo na sociedade e, portanto, contribui e é influenciada pelas demais ciências. Acessar fatos e

³ Diretores de arte, editores, fotógrafos, jornalistas, produtores, redatores, relações públicas etc.

⁴ Conforme art. 4º da Lei 4.117/1962 “é a designação dada à transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza [...]”.

⁵ Ideia originalmente exposta pelo economista Alfred Marshall.

eventos contribui para a obtenção de subsídios que cooperam para a formação e auxiliam na tomada de decisões, além de outras finalidades inerentes à ciência da comunicação.

Ideológico, Político e Econômico são os tipos modernos de formas de poder descritos por Bobbio (1998, p. 203 e p. 955) que em sua própria descrição sobre comunicação política, especificamente quanto à possibilidade de manipulação da comunicação, passa aos leitores a compreensão de que a comunicação alinhava uma unidade entre os três tipos de poderes. Portanto, informação é mecanismo de acesso e de execução de poder, seja qual for o tipo.

Os detentores de capital, fator de produção necessário a investimentos produtivos, vislumbraram a potencialidade mercantil da propagação de informações como fonte de rendimentos da comercialização que, massificada, poderia se amplificar. A matéria-prima informação passou a possuir viabilidade econômica.

Nas obras de alguns pensadores econômicos, a comunicação obteve destaque na correlação com a economia e suas análises representam um prenúncio para a comunicação-negócio, confirmando-a como instrumento de poder.

No ano de 1848, John Stuart Mill, destacou a importância de se colocar em contato as pessoas com formações intelectuais e morais em razão do comércio e, para tanto, a comunicação, segundo ele, é instrumento permanente deste aperfeiçoamento, principalmente para as relações comerciais, portanto abordou a comunicação sob uma ótica estratégica, afirmando que "o comércio é a finalidade da maior parte da comunicação que ocorre entre nações civilizadas. Tal comunicação sempre foi — e o é de modo especial na época atual — uma das fontes primárias do progresso". (MILL, 1996, p. 158).

Em 1867 na obra, O Capital, no livro O Processo de Produção do Capital, Karl Marx relatou o aprofundamento de um problema econômico na Índia em razão da ausência de uma rede de comunicação⁶. Àquela época, a ausência de comunicação e, ao mesmo tempo, de conexão física, acabou por gerar problemas alimentares entre regiões. Este evento histórico foi abordado por Marx como um exemplo, no qual, a ausência de uma estratégia de comunicação cooperou para o não desenvolvimento territorial do país.

Assim como para a divisão do trabalho dentro da manufatura certo número de trabalhadores utilizados simultaneamente constitui o pressuposto material, este é para a divisão do trabalho dentro da sociedade a grandeza da população e sua densidade, que ocupa aqui o lugar da aglomeração na mesma oficina. Essa densidade no entanto é algo relativo. Um país de povoamento relativamente esparsos

⁶A Índia, no ano de 1861, em razão da grande demanda por algodão suplantou a produção de arroz em algumas regiões densamente populosas. Em razão da falta de comunicação entre os gestores das questões nacionais, priorizou os retornos econômicos de um projeto, mas se esqueceu do suprimento essencial para a saúde e cultura alimentar de seu povo: o arroz.

com meios de comunicação desenvolvidos possui um povoamento mais denso do que um país mais povoado com meios de comunicação menos desenvolvidos, e desse modo, por exemplo, os Estados setentrionais da União Americana são mais densamente povoados do que a Índia.(MARX, 1996, p. 467).

Em 1890, Alfred Marshall (1996, p. 94), em seu livro *Princípios de Economia*, abordou o aspecto coletivo da sociedade para a análise econômica exemplificando: "do mesmo modo que uma catedral é algo mais que as pedras de que é feita [...] assim também a vida da sociedade é algo mais que a soma da vida dos indivíduos". Seguindo este raciocínio reforçou a importância da presença dos veículos de comunicação para a sociedade, como extensão corpórea do homem.

As preocupações cada vez mais graves da nossa época, o progresso da inteligência da massa popular, o progresso do telégrafo, da imprensa e de outros meios de comunicação tendem a ampliar cada vez mais o campo da ação coletiva inspirada pelo bem público.

Vilfredo Pareto publicou em 1909 o *Manual de Economia Política*. Nele, retratou as condições econômicas (aumento da riqueza) como responsáveis por eventos sociais que influenciam a densidade demográfica e de análises sociais para a época. Pareto (1996, p. 309) avaliou, acerca da comunicação: “[...] Por outro lado, o aumento da riqueza, geralmente acompanhado de maior densidade da população e de melhores meios de comunicação, faz desaparecer o banditismo nos campos; a profissão de bandido torna-se impossível [...]”.

Os assuntos analisados por estes autores de escolas diversas do pensamento econômico envolvem o funcionamento e a importância das atividades produtivas para a sociedade. Invariavelmente, os assuntos econômicos interagem com diversas áreas de interesse da sociedade, seja porque são inerentes aos processos produtivos (legislação trabalhista, saúde, transporte etc.) ou por serem consequências destes (desmatamento, conflitos civis etc.) e, como descrito por eles, não é diferente com a comunicação.

1.4 Espelhamento econômico da comunicação

Os efeitos das transações comerciais realizadas entre os antigos impérios até os contemporâneos modelos de nações provocaram mudanças não apenas em aspectos de comércio mercantil, mas também têm provocado uma influência mútua em múltiplos aspectos da sociedade, levando-os a ser reconhecidos, pelo senso comum, como os efeitos da

globalização. Contudo, a questão é dialética⁷, pois a universalização é resultado, mas, ao mesmo tempo, é causa de um processo de transformação.

Resulta de uma provocação dos agentes que se interagem e demandam a existência de códigos comuns (comerciais, jurídicos, linguísticos) para a evolução do processo. Quanto mais existem, mais cooperam para uniformizar o etos⁸ global. Enfim, os códigos em si são instrumentos que reforçam a importância da comunicação.

A existência de entidades representativas em âmbito internacional, nos dias atuais, para assuntos de interesses que atendam a soberania dos países, mas que simultaneamente são transversais aos interesses de outras nações, em suas esferas públicas e privadas, é notória e reforçam a ideia de universalização. Dentre outras entidades, uma das expressões máximas são os trabalhos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1945, no seu ano de criação.

A ONU congrega agências especializadas, departamentos, fundos e programas, dentre os quais, destacam-se como mais conhecidos, em razão de maior publicidade e do tema de atuação: *Food and Agriculture Organization* (FAO) - alimentos -, Fundo Monetário Internacional (FMI) - finanças, dívida pública -, Organização Internacional do Trabalho (OIT) - mundo do trabalho / mão de obra -, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) - patrimônio histórico -, *United Nations Children's Fund* (UNICEF) - infância e juventude - etc. Ao todo, a trama do tecido funcional da ONU está representada por 59 agregações⁹.

Dentre as quase 60 organizações que integram a estrutura da ONU, encontra-se a União Internacional das Telecomunicações (UIT), que é o organismo especializado para as tecnologias de informação e comunicação e, conforme consta em sua página eletrônica¹⁰: “A UIT está comprometida em conectar a toda a população mundial - onde quer que ela esteja e sejam quais forem os meios disponíveis. Por intermédio de nosso trabalho, protegemos e apoiamos o direito fundamental de todos se comunicarem”. (tradução nossa).

A existência de um organismo com estas atribuições demonstra a relevância do tema. Contudo, o destaque maior repousa na data de seu nascimento, anterior ao surgimento da

⁷ Utiliza-se o aspecto filosófico da dialética hegeliana, com definição reproduzida em Houaiss (2004, p. 1.030), descrevendo ser uma lei que caracteriza a realidade como um movimento incessante e contraditório, condensado em três momentos sucessivos (tese, antítese e síntese) que se manifestam simultaneamente em todos os pensamentos humanos e fenômenos do mundo material.

⁸ O etos descreve um sistema de tradições e hábitos essenciais que descrevem o comportamento de instituições e rotinas institucionalizadas, bem como especificam a cultura (valores e ideias), presentes em determinada coletividade.

⁹ Disponível em <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/>>. Acesso em 27 set 2011.

¹⁰ Disponível em <<http://www.itu.int/en/about/Pages/overview.aspx>>. Acesso em 27 set 2011.

ONU em 1865 (ano em que findou a Guerra Civil Americana). Aconteceu na França com adesão de vinte países europeus. À época, denominava-se União Internacional de Telégrafo. Décadas depois, com a descoberta e massificação do rádio e, posteriormente, da televisão, outros organismos representativos surgiram, o que culminou, por associação de assuntos pertinentes a comunicação, na criação da UIT.

A abordagem dada pelos economistas demonstrou a influência da comunicação para os assuntos relacionados à expansão econômica e estrutura dos países. A existência e articulação de fóruns de representação, como é o caso da UIT que reúne 192 países membros e 619 entidades com interesses na área de comunicação foi e ainda é a resposta pragmática às intervenções acadêmicas.

1.5 Espelhamento cultural da comunicação - superestrutura

Qualquer nação é reconhecida por sua multiplicidade formativa que engloba características culturais, estrutura político-administrativa, étnicas, linguísticas, religiosas, etc. A ciência econômica reconhece a heterogeneidade e compreende esses elementos como variáveis passíveis de análises para melhor compreensão da sociedade sob um aspecto econômico. Marx (1996, p.206) compreendeu os eventos de natureza econômica como integrantes da infraestrutura social e os demais como resultantes da interação com ela, denominando-os superestrutura.

[...] quando do aparecimento de meu escrito Zur Kritik der Pol. Oekonomie, 1859, por um jornal teuto-americano. Este dizia, minha opinião, que determinado sistema de produção e as relações de produção a ele correspondentes, de cada vez, em suma, ‘a estrutura econômica da sociedade seria a base real sobre a qual levanta-se uma superestrutura jurídica e política e à qual corresponderiam determinadas formas sociais de consciência’, que ‘o modo de produção da vida material condicionaria o processo da vida social, política e intelectual em geral’.

Como avaliou Marx (1996), a superestrutura é influenciada pela infraestrutura, ou seja, eventos econômicos na vida do cidadão. Modernamente, as manifestações da superestrutura para a parcela compatível à comunicação ocorrem em vários aspectos: legislação específica, escolas de formação para a comunicação, bibliotecas, redes sociais, relações sociais de comunicação como as línguas escritas e faladas etc.

As belas-artes também representam um dos elementos constitutivos da comunicação na superestrutura. A plástica artística objetiva a obtenção de reação porque provoca o receptor. As diversas modalidades de artes tendem a acessar diversas camadas da população,

ela é resultado de uma visão pessoal de seu produtor, ao analisar o universo em que vive, mas são disponibilizados a todos os públicos.

Assim o é com a música e com o cinema que acessa diversos níveis sociais e demonstra como o produtor artístico pensa a comunicação e, por conseguinte como a sociedade que aceitou a criação, acaba assimilando e reproduzindo suas compreensões sobre os efeitos da comunicação em suas vidas. São alguns dos exemplos possíveis de se compreender como a superestrutura é influenciada pela infraestrutura ou como a sociedade (via belas-artes) é influenciada pela comunicação enquanto produto da economia.

Alguns dos elementos da superestrutura podem ser verificados na história recente da sociedade a partir de criações artísticas, conforme pode ser observado abaixo nos Quadros 1 e 2, com títulos que refletem, neste caso, como a comunicação é vista pelos seus autores, cujas obras se propagaram pela sociedade.

Quadro 1 - Musicografia

TÍTULO	CANTOR (A) / BANDA	DISCO	ANO
Comunicação	Elis Regina	Em pleno verão	1970
The revolution will not be televised	Gil Scott-Heron	Pieces of a man	1971
Video killed the radio star	The Buggles	The age of plastic	1979
Telecommunication	A Flock of Seagulls	A Flock of Seagulls	1981
The telegraph road	Dire Straits	Lover over gold	1982
Rádio experiência	Beto Guedes	Viagem das mãos	1984
Pela internet	Gilberto Gil	Quanta	1997
Rádio comunitária pra informar	Devotos	Flores com espinhos para o rei	2006

Fonte: pesquisa realizada pelo autor em páginas eletrônicas especializadas em música, como <www.lyrics.com.br> e <www.letras.terra.com.br>.

Quadro 2 - Cinematografia

TÍTULO DO FILME	TÍTULO ORIGINAL	DIRETOR	ANO
Cidadão Kane	Citizen Kane	Orson Welles	1941
Salvador	Salvador	Oliver Stone	1986
Jenipapo	The Interview	Monique Gardenberg	1995
O quarto poder	Mad City	Costa-Gravas	1997
Show de Trumam	The Truman Show	Peter Weir	1998
Piratas do Vale do Silício	Pirates of Silicon Valley	Martyn Burke	1999
O sonho tcheco	Ceský sen / Czech Dream	Vít Klusák, Filip Remunda	2004
Tudo pelo poder	The Ides of March	George Clooney	2011

Fonte: pesquisa realizada pelo autor em páginas eletrônicas especializadas em cinema, como <www.imbd.com> e <www.adorocinema.com>.

1.6 Relevância da comunicação pública - teóricos da comunicação

Há mais de 150 anos, os economistas vêm reconhecendo a importância da comunicação. Os avanços tecnológicos na área evoluíram e cooperaram com os processos de comunicação no mundo. Portanto, como houve expansão e consequente massificação dos meios utilizados, muitos passaram a se debruçar sobre o tema, resultando em análises sobre sua situação e indicando tendências para o segmento.

Os resultados pragmáticos das diversas evoluções sociais são modificações econômicas, políticas, tecnológicas etc., que transformam o mundo em uma sociedade do conhecimento e, quanto maior o acúmulo de saber, maior inclinação para o aperfeiçoamento nas áreas do pensamento. Desta maneira, a comunicação pública também reclama encontrar o seu próprio caminho.

Os frutos atuais das inovações tecnológicas para a contextualização dos instrumentos que permitem a realização da comunicação massificada e igualmente distribuída, com possibilidade de acesso a todos, nem de longe, comparam-se aos de duas décadas atrás. Portanto, dado a evolução econômica da comunicação, não se pode prescindir da reflexão teórica permanente para a estruturação de sua jornada.

A renovação de ideias contribui para o aperfeiçoamento, as ponderações existem e o questionamento deve ser constante. Na escrita do artigo “Algo assim como: comunicação...sem comunicação”, Lyotard (1993, p. 258), assim indagou sobre a ausência de reflexão na comunicação:

[...] o que ocorre com uma comunicação sem conceitos no momento mesmo em que os próprios ‘produtos’ das tecnologias aplicadas à arte não podem ser feitos sem a intervenção maciça e hegemônica do conceito? [...] Esta comunicabilidade, enquanto exigência e não enquanto fato, justamente porque a supomos original, ontológica, escapa à atividade comunicacional, a qual não é uma receptividade, mas algo que se maneja, que se faz.

Iniciando o tratamento teórico sobre a comunicação pública, Elizabeth Pazito Brandão confirma a presença cronológica de massa crítica na discussão e oferece amplos raciocínios sobre as possibilidades de comunicação pública. Na seção “Raízes do conceito de comunicação pública” do artigo “Conceito de Comunicação Pública”, ela afirma que a discussão não é recente:

A expressão, afinal, nada tem de novo. Vem sendo usada no Brasil, pelo menos, desde que se começou a discutir direito e políticas de comunicação, ainda na década de 70. No início da década de 80, a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, movimento civil que congregou entidades, profissionais e intelectuais, pretendia apresentar propostas de políticas de comunicação à Constituição Federal. (DUARTE, 2009, cap. 1, p. 20)

A comunicação pública expressa compreensões, às vezes, antagônicas. Variam em conhecimentos, técnicas e estratégias de comunicação identificadas com: bens e serviços públicos ofertados ao cidadão-diligente¹¹; pesquisa e desenvolvimento científico; comunicação gerada pela iniciativa privada, mas com temas de interesse público; organização interna da Administração Pública; comunicação política; divulgação institucional e do patrimônio público; publicidade governamental; sociedade civil organizada etc. O livro Comunicação Pública, de Duarte (2009), uma coletânea com diversos autores especializados no tema, apresenta esta variabilidade de entendimentos.

A comunicação pública é multiforme. É justo que seja, pois ela representa a manutenção das relações cotidianas por meio de mecanismos remotos que permitem um nivelamento do acesso à informação e a níveis de autoformação, bem como representa uma propulsão de conhecimentos à sociedade. É não-estacionária enquanto produto, pois deve ser e é constantemente renovada.

Desta forma, antes de uma tentativa de definição sobre o que vem a ser a comunicação pública, Duarte (2009, cap. 4, p. 61) disponibiliza uma conceituação negativa para que não haja dúvidas sobre os objetivos da comunicação pública, representando, inclusive, as experiências não exitosas do passado recente da comunicação pública no Brasil.

Talvez seja mais fácil, neste caso, encaminhar uma definição pelo oposto - ou o que não é 'comunicação pública': não trata de comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de 'um público'.

É cauteloso apontar este sentido contrário. Significa dizer que experiências ou análises prévias não satisfizeram o que viria a ser comunicação pública. O sentido pela definição inversa para o alcance de um objetivo é proveitoso, considerando-se uma frase atribuída a

¹¹ Tendo em vista as discussões desta monografia sobre a construção histórica dos conceitos apurados sobre comunicação pública na sociedade brasileira em que se pressupõe dos atores (empresas, cidadãos, governos), uma comunicação construtiva, adotar-se-á para os cidadãos a denominação cidadão-diligente, como representação concisa e ideal para as interações que possam existir com os meios que representam os veículos de comunicação (internet, mídias impressas, rádio, televisão etc.). Para exercer a cidadania, via comunicação pública, os cidadãos precisam ser, simultânea e combinadamente: cidadãos, consumidores, críticos, espectadores, interativos, leitores, ouvintes e usuários.

Friedrich Nietzsche: “Eu não sei o que quero ser, mas sei muito bem o que não quero me tornar”.

O impacto da explicação pelo que não vem a ser comunicação pública se substancia a partir da análise e posterior descrição de um trabalho de comunicação considerado oblíquo para Duarte (2009, p. 66): “Os fluxos de informação unidirecionais proporcionados pela imprensa costumam ser predominantes nas estratégias de quem está no poder.”.

É suposto que as várias acepções sobre comunicação pública remanescem da interlocução entre a Administração Pública, a transitoriedade dos governos e a sociedade, cujo relacionamento permita ao cidadão como membro de uma nação exercer seus direitos políticos de forma participativa, como agente contribuinte na contínua formação do Estado. Elizabeth Pazito Brandão reforça o caráter da cidadania que deve ser inerente à significação de comunicação pública.

[...] dentre os múltiplos significados da expressão *comunicação pública*, é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. É com este significado que no Brasil o conceito vem sendo construído, sobretudo por força da área acadêmica que tem direcionado seu pensamento para esta acepção. (DUARTE 2009, cap. 1 p. 9).

A ideia se reafirma nas palavras de Heloiza Matos (DUARTE 2009, cap. 3, p. 52): “a comunicação pública exige a participação da sociedade e seus segmentos. Não apenas como receptores da comunicação do governo e seus poderes, mas também como produtores ativos do processo.”.

Muitas vezes, é difícil encontrar um limite conceitual entre a multiplicidade de acepções que se relacionam à comunicação pública. Mas, por certo, deve se distanciar da comunicação governamental. A evolução da comunicação pública deve demonstrar o nível de democracia e cidadania em que determinado Estado se encontra. É o que defende Graça França Monteiro, ao relacionar o tema e reforçar o aspecto da cidadania, enquadrando-a como desafios futuros para o segmento.

Nesse sentido, a prática da comunicação pública pode representar um caminho para restabelecer a simetria de poderes nas sociedades democráticas, configurando-se tanto num movimento para dar espaço, na mídia, às diferentes vozes presentes na sociedade para que elas participem do debate político, como também para gerar espaços alternativos, fora da mídia, que permitam a esses grupos sociais formular suas próprias interpretações sobre suas necessidades e seus interesses [...]. (DUARTE, 2009, cap. 2, p. 44).

Como pode ser notado, as três últimas autoras abordam a relação cidadã na construção de políticas públicas para a comunicação pública. Contudo, a cidadania pressupõe um caminhar pariforme com o interesse público. Heloiza de Matos, assim aborda o interesse público.

[...] embora haja diferenças entre a origem dos recursos financeiros (privados) e a origem da concessão e regulamentação (estatais), as finalidades que orientam o funcionamento da mídia deveriam ser guiadas pela satisfação do interesse público. (DUARTE, 2009, cap. 3, p. 49).

Armando Medeiros de Faria, ao discorrer sobre a relação entre imprensa e interesse público, diz ser este, tal como a comunicação pública, conceito múltiplo:

Ser plural é uma questão-chave em face da existência de inúmeros interesses, pretensa, ou efetivamente, de caráter público. Como espelho da sociedade, caberia à imprensa reproduzir uma imagem cheia de nuances, repleta de pontos de vista e de abordagens diferentes para os mesmos temas (e não uma visão única, esquemática, reducionista sobre quase todos os temas). (DUARTE 2009, cap. 11, p. 178).

Cidadania e interesse público são questões, em sentido amplo, atreladas ao serviço público e às políticas públicas. O Estado tem ampliado os mecanismos que os promovem, com a criação de ouvidorias, o fortalecimento e estímulo à formação de novos conselhos temáticos nacionais, a realização de conferências nacionais sobre diversos assuntos, audiências públicas, mesas de diálogo, formação de grupos interministeriais, portais de transparência (acesso a informações orçamentárias e financeiras), dentre outros.

Permite com essas ações maior controle social e busca o estabelecimento de um novo método de construção de políticas públicas com a participação direta de diversos setores da sociedade. Estes mecanismos podem ser compreendidos como instrumentos de observação e monitoramento de desempenho aos três poderes, aprimorando-os pela participação.

O aperfeiçoamento destes mecanismos é a chave para a ampliação da cidadania movida pelo incentivo ao interesse público, no qual, o meio principal é a comunicação pública, como afirma Heloiza de Matos (DUARTE, 2009, cap. 2, p. 53): “o interesse geral e a utilidade pública das informações que circulam na esfera pública são pressupostos da comunicação pública.”.

Em suma, as conceituações sobre comunicação pública adotam um raciocínio que interage com a sociedade. Apresenta-se como a multiplicação de canais entre os cidadãos, o Estado - a Administração Pública e governos -, para resgatar e aprofundar o debate sobre

espaço público, discutido em Habermas (1999, p. 7-28), que representará o desejo público pela existência de um ambiente legítimo de discussão e representação da cidadania.

1.7 Comunicação institucionalizada

Em se tratando da comunicação, enquanto figura oficializada nas ações do governo que se concretiza por ser mais um agente formalizado dentro das estruturas da Administração Pública - ministérios, secretarias, departamentos, empresas públicas etc., a comunicação acabou por fazer parte da estrutura do Estado.

Até os momentos mais recentes da história brasileira, há múltiplos terrenos sobre os quais se desenvolvem ideias diversas sobre a comunicação. Assim, tem sido a estruturação destas políticas representadas pela Administração Pública federal. Assumiram as características temporais do momento em que foram criadas, muitas vezes empregando a função de instrumento de controle do Estado, por reconhecer na comunicação, sua importância de articulação com a sociedade.

Houve momentos em que a comunicação governamental assumiu certas preponderâncias (Quadro 3): numa ou noutra atribuição, entre a responsabilidade pela divulgação dos atos normativos e administrativos oficiais do governo (IN e DOU), propaganda estatal (DOP e DPDC), difusão de ideologia e censura de manifestações culturais (DIP), propaganda e censura (DEIP), distribuição de publicidade (AN), administração de toda a atividade de comunicação de divulgação massiva do regime governista (AERP), comunicação estatal (Radiobrás) e, divulgação de atividades e realizações governamentais (SECOM).

Ademais, entre estes órgãos, houve outros, cujas atribuições cumpriam a função de captação de informações públicas para uso em estratégias de segurança do governo como foram os casos do DNI, SNI e ABIN. Abaixo segue o Quadro 3, com a lista de órgãos e entidades¹² que atuaram e alguns que ainda atuam com diversos focos para a comunicação nos governos que federais que se sucederam ao longo da história brasileira.

¹²Conforme incisos I e II, §2º, art. 1º da Lei 9.784/1999, consideram-se: órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta; entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica.

Quadro 3 - Órgãos de comunicação no governo federal

SIGLA	NOME	VINCULAÇÃO	LEGISLAÇÃO	CRIAÇÃO
IN (atual)	Imprensa Régia (atual Imprensa Nacional)	Presidência da República	Decreto de 13 de maio	1808
DOU (atual)	Gazeta do Rio de Janeiro (atual Diário Oficial)	Imprensa Régia	10 de setembro (primeira publicação)	1808
DOP	Departamento Oficial de Publicidade	Gabinete da PR	Decretos 20.033 e 20.138	1931
DPDC	Departamento de Propaganda e Difusão Cultural	Ministério da Justiça	Decreto 24.651 (10 de julho)	1934
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda	Presidência da República	Decreto-Lei 1.915 (27 de dezembro) ou DL 1949	1939
DEIPs	Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda	DIP	Decreto-Lei 2.557 (4 de setembro)	1940
DNI	Departamento Nacional de Informações	Ministério da Justiça e Negócios Interiores	Decreto-Lei 7.582 (25 de maio)	1945
SNI	Serviço Nacional de Informações	Presidência da República	Lei 4.341 (13 de junho)	1964
AN	Agência Nacional	Gabinete Civil da PR	Decreto-Lei 592 (23 de maio)	1969
AERP	Assessoria Especial de Relações Públicas (Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo)	Presidência da República	Decreto 67.611 (19 de novembro)	1970
Radiobrás	Empresa Brasileira de Radiodifusão	Ministério das Comunicações	Lei 6.301	1975
SECOM	Secretaria de Comunicação Social	Presidência da República	Lei 6.650	1979
EBN	Empresa Brasileira de Notícias	SECOM – PR	Lei 6.650	1979
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência	Presidência da República	Lei 9883 (7 de dezembro)	1999
SICOM	Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal	SECOM – PR	Decreto 6.555 (8 de setembro)	2008

Fonte: pesquisa realizada pelo autor em páginas eletrônicas de órgãos e entidades do governo federal, com legislação confirmada junto à página eletrônica da Imprensa Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Numa análise geral em breve extrato, Heloiza Matos (DUARTE, 2009, cap. 3, p. 56) aborda o período e extrai, em sua visão, a essência das políticas do período.

[...] tem-se reduzido a comunicação a aspectos secundários. Os governos a entendem como propaganda, publicidade institucional, como marketing, como relações públicas. Não deram ao assunto a importância alcançada na América e Europa. [...] Vargas instituiu o Departamento de Imprensa e Propaganda. Médici, a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) [...] Em todos os casos, fez-se pouca ou nenhuma comunicação pública. Nem nunca houve preocupação por estabelecer diretrizes nacionais na área. Produzir hoje uma comunicação pública brasileira seria reescrever esta história.

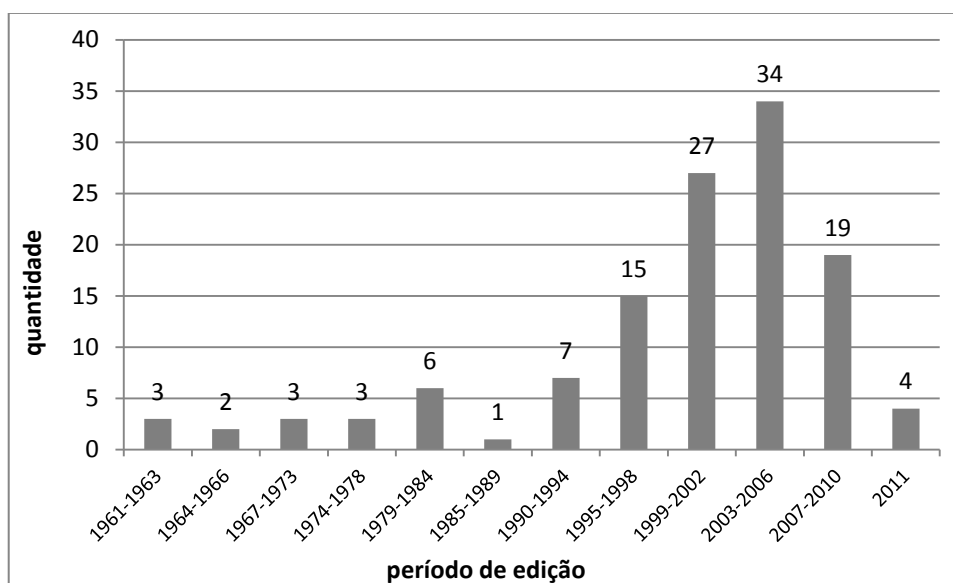
Elizabeth Pazito Brandão (DUARTE, 2009, cap. 1, p. 13) reafirma o caráter unidirecional da suposta comunicação pública.

Outro aspecto comum nessa autodenominada comunicação pública diz respeito à natureza institucional que predomina na comunicação feita pelas instituições públicas, em detrimento do interesse público. É inegável a influência explícita e direta da direção das instituições no direcionamento dos interesses de comunicação, deixando o interesse institucional superar o interesse público.

Pela característica dos órgãos criados até os momentos mais recentes da história em comparação com o volume de legislação distribuída por períodos de governo é possível perceber que, sejam os órgãos, seja a legislação, havia uma interferência perniciososa à comunicação, pois ela deve resultar de um processo de construção entre os diversos agentes da sociedade.

Quando a estruturação avoca características hierárquicas e unidirecionais, não assume a essência do que vem a ser comunicação. De tal sorte que empresas privadas de comunicação e os órgãos da estrutura estatal, sob a égide da censura prévia, converteram-se, respectivamente, em instrumentos de comunicação que dizem “sim, nós editaremos a notícia conforme as regras” e “sim, Senhor Estado, nós editaremos a notícia conforme as regras”.

Figura 1 - Legislação sobre comunicação



Fonte: Ministério das Comunicações. Dados tabulados e plotados pelo autor.

Nota: em 2011 constam as legislações editadas até o mês de realização da consulta – julho de 2007.

Contudo, no período mais recente da história, pós-Constituição de 1988, Rebouças (2006), em documento elaborado para o congresso da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM), realizado no ano de 2006, constatou a presença de grande número de entidades representativas de classes econômicas e da sociedade civil, e de órgãos e entidades do Estado atuando de forma direta em discussões acerca da comunicação, conforme resumo presente no Quadro 4. Confirmou-se a pluralidade das discussões no Brasil para a construção de um modelo ideal de comunicação pública.

Quadro 4 - Políticas públicas de comunicação - classe de atores sociais

1º		2º				3º	4º
CLASSE ECONÔMICA		ESTADO				SOCIEDADE CIVIL	INTELECTUAIS
PATRONAL	TRABALHADORES	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO		
ABA	ANEATE	Presidência da República	Comissão de Educação e Comunicação	Justiça Federal	Ministério Público Federal	FNDC	Escritores
ABAP						Intervozes	
ABC	FENAJ	Ministério das Comunicações	Conselho de Comunicação Social	Justiça Estadual	Ministérios Públicos Estaduais	Quem financia a baixaria é contra a cidadania	Panelistas
ABERT							
ABRA	FENARTE	Ministério da Justiça	Defesa do Consumidor e Direitos Humanos	Justiça Estadual	Ministérios Públicos Estaduais	Tver	Seminaristas
ABTA							
ANER	FITERT	Ministério da Cultura					
ANJ		ANATEL					
SNIC		ANCINE					
UBV							

Fonte: Rebouças (2006). Dados tratados pelo autor.

Posteriormente, ocorreu o I Fórum Nacional de TVs Públicas, em maio de 2007, que, além das resoluções dos debates, resultou no documento - Carta de Brasília, um manifesto público em defesa da construção de uma televisão pública independente e democrática. Em 2009, ocorreram dois eventos¹³: em maio, o II Fórum Nacional de TVs Públicas e, em dezembro, a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM).

1.8 Legislação brasileira sobre comunicação

Outro componente dos níveis da estrutura social (superestrutura) é a legislação. A comunicação possui seu próprio ordenamento, não como um código, mas é tão extensa como se fosse. No processo sem termo de construção da política pública de comunicação no Brasil, há legislação criada em períodos distintos – em alguns momentos, instituída unilateralmente, noutros, conjuntamente - leis, decretos, decretos-leis, cujos verbos iniciais presentes nas ementas, sinalizam o processo de transformação ao longo do tempo, pois eles: alteram, completam, criam, dispõem, estabelecem, instituem, obrigam, padronizam, restabelecem, etc. Muitos dos institutos legais sobressaltam aos temas de telecomunicações e radiodifusão.

¹³ O II Fórum tratou de questões do campo público da televisão (implantação de canais vinculados ao serviço público, regulamentação de novas mídias e apoio ao compartilhamento de infraestrutura, a multiprogramação etc.). A CONFECOM contribuiu, a partir da discussão realizada por 1.800 delegados, para apontar as diretrizes para o futuro da comunicação no Brasil.

No sítio eletrônico do Ministério das Comunicações¹⁴, na seção destacada para rádio e televisão, hipermídia “legislação” há destaque para a quantidade de instrumentos legais que vêm tratando do tema ao longo dos anos, cuja Tabela 1, resume as informações.

Tabela 1 - Legislação - Comunicações no Brasil

INSTRUMENTO LEGAL	ÁREA - SEGMENTO				
	Auxiliares	Som e Imagem e Anciliares	Sonora	Tele-comunicações	Outros
Decretos	-	2	2	12	11
Decretos-Lei	-	-	-	-	1
Instruções Normativas	-	1	-	-	-
Leis	-	1	2	4	14
Medidas Provisórias (inclusive reedições)	-	-	2	-	-
Normas (inclusive complementares)	-	1	2	-	-
Portarias (inclusive anexos)	1	8	16	-	31
Regulamento	1	-	-	-	-
Resolução (inclusive anexos)	2	3	7	-	-
TOTAL	4	16	31	16	57

Fonte: Ministério das Comunicações. Dados tabulados pelo autor.

São nove tipos de instrumentos legais que totalizam 124 peças, para quatro modalidades bem definidas enquanto políticas públicas e uma quinta em que são abordados assuntos diversos da área comunicativa. O período disponibilizado pelo Ministério das Comunicações compreende o intervalo correspondente aos anos de 1962 a 2011.

A própria Constituição Federal de 1988 trata do tema comunicação, desdobrado sob os aspectos de comunicações e telecomunicações em diversas passagens demonstrando a multiplicidade de sua conceituação. Apresenta-se conforme a aceção dos títulos constitucionais com as seguintes presenças:

- **Dos Direitos e Garantias Fundamentais:** ditando o imperativo da livre expressão da comunicação e da inviolabilidade do sigilo das correspondências;
- **Da Organização do Estado:** como bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das vias federais de comunicação. Trata ainda da competência exclusiva e privativa para legislar na exploração dos serviços de telecomunicações e radiodifusão;
- **Da Organização dos Poderes:** Apontando como atribuição do Congresso Nacional a capacidade de dispor sobre matérias de competência da União concernente às telecomunicações e radiodifusão;

¹⁴ www.mc.gov.br.

- **Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas:** Abordam-se as medidas coercitivas no Estado de Defesa e restrições do Estado de Sítio quanto aos temas que se envolvem com as comunicações, as telecomunicações e a radiodifusão;
- **Da Tributação e do Orçamento:** Instituição de impostos e não incidência para comunicação, radiodifusão e telecomunicações;
- **Da Ordem Social:** Reserva um capítulo específico dedicado à Comunicação Social.
- Por fim, no **ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS:** Mantiveram-se as concessões de serviços públicos de telecomunicações.

Desta forma, a Constituição aborda o tema comunicações a partir de várias óticas, dando visibilidade, pois está presente em sete títulos de toda a obra e, oferecendo distinção ao tema na maioria das referências entre comunicação, radiodifusão e telecomunicações.

Contudo, originalmente, havia imprecisão na Carta Magna quanto às possibilidades de comunicação, no que tange aos termos radiodifusão e telecomunicações (alínea a, inciso XII do art. 21): “os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações”. O período textual remete à compreensão de que a radiodifusão esta inserida na compreensão das telecomunicações.

A Emenda Constitucional número 8 corrigiu o equívoco, excluindo a citação às telecomunicações: “os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”. Apesar da dependência conceitual e comercial à comunicação, são ambientes de negócios autônomos, sob gestão administrativa (concessões) e fiscalizatória (regulação) do governo, pois há campos distintos de atuação na busca de mercados consumidores.

1.9 Comunicação como bem público

São diversos autores e muitos conceitos que, ao longo da história da comunicação, vêm apontando e requerendo precisão conceitual para uma execução prática do que venha a ser comunicação pública, principalmente, enquanto produto levado à massificação, como bem público. Ela existe e é experimentada no Brasil há algumas décadas.

A comunicação pública vislumbra vários caminhos. Mais do que ser múltipla em conceituação, pode sê-lo em finalidades de interesses para quem a pratica. Desperta o serviço da Administração Pública a ofertá-la. Aproveita-se o privado em explorá-la comercialmente. As duas formas também podem operar conjuntamente em maior ou menor grau, a depender da finalidade de quem a produz.

Como a linha é a de definição conceitual, vale lembrar, a comunicação pública, como resultante de uma construção plural da sociedade, possui definições que a diferenciam. A política, ou arte da comunicação na política, faz com que definições jamais sejam estanques, mas denominadores iniciais para a transformação. Os governos de regimes autocratas ditarão a criação de uma empresa estatal de comunicação, os democráticos, uma empresa pública de comunicação.

Governos podem usar os veículos da comunicação pública, velada ou ostensivamente, para a autopromoção. A propensão à transparência será variável em razão dos mecanismos existentes que permitam o acesso da população, de quão está a sociedade preparada para interagir, e do nível dos interesses governamentais em estimular este processo interativo. É a cidadania interagindo com o interesse público em si.

Mesmo em regimes democráticos, em que há alternância na disputa pelos controles temporários de governo sobre as perspectivas futuras de crescimento e desenvolvimento de uma nação, sob uma perspectiva econômica – produção, distribuição e consumo¹⁵ -, é legítimo pensar que um governo de plantão queira divulgar suas ações materiais como construção e viabilização de escolas, hospitais etc., contudo bastará a criação de um veículo adequado - uma empresa estatal de comunicação. É o Estado informando sob a produção estatal.

A construção histórica da comunicação junto à iniciativa privada, utilizando-se de seus mecanismos de interação (televisão, rádio, jornais etc.), induz ideologicamente os receptores à intenção de que ela possui a natureza de um produto de livre mercado e de consumo fugaz. Não necessariamente seguindo a acepção gramatical, mas sim conotação social que a expressão possa ter, comunicar é verbo copulativo, elemento essencial, da infundável formação do ser humano, desde as fases mais tenras da juventude até a mais madura idade do cidadão. Nenhum produto comunicativo é inofensivo à recepção de quem o capta, ao contrário é influência em potencial.

A comunicação em essência é um bem público, mas, pelo campo de observação acima exposto, a comunicação produzida pela iniciativa privada também é comunicação pública, portanto exigiria o alcance de princípios de responsabilidade cidadã, tal como devem segui-los os pais na formação dos filhos, os professores na educação formal e toda urbanidade existente e necessária às relações sociais. Pressupõe-se da parcela privada da comunicação

¹⁵ “Para os economistas clássicos, como Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, a economia é o estudo do processo de produção, distribuição, circulação e consumo dos bens e serviços (riqueza)”. Disponível em <<http://www.fea.usp.br/feaecon/graduacao.php?i=52#>>. Acesso em 15 out. 2011.

pública, responsabilidade com o cidadão. Afinal, a comunicação é um bem público por pertencimento ao conceito e por extensão deste, pois, além de estar disponível para todos, ela alcança a todos.

A comunicação pública é um produto (possui uma cadeia que leva a um bem final), um bem público¹⁶ (televisões em canais abertos, rádios, jornais de distribuição gratuita, bibliotecas, internet etc.), um bem complementar perfeito, pois, enquanto matéria-prima, sempre precisará de um veículo (como extensão corpórea aprimorada) para alcançar o público, e, apesar de possuir a maioria das características de qualquer bem comercializável¹⁷, é elemento social etéreo na relação permanente de construção entre estado e sociedade (cidadania) em contraposição a fugacidade de produtos efêmeros.

Há um grupo de pensadores da comunicação que identifica e promove a comunicação pública como um produto de natureza interativa e econômica não apenas como concepção ideal de um produto isento de interferências sociais não-puritanas à comunicação. O portal Economia Política das Tecnologias da Informação e das Comunicações (EPTIC) representa um exemplo de interação de estudo entre comunicação e economia, mas evidentemente, não impõem limites para o pensamento da comunicação pública que vem se desenvolvendo mundo afora, em diversos centros de estudo.

A proposta do portal também é criar uma massa de bibliografia crítica em relação às políticas culturais e os processos complexos de comunicação, inovação, informação e conhecimento, que interferem nas práticas sociais, valores e universos simbólicos e culturais, além de aproximar as comunidades culturais ibéricas e latino-americanas e promover o debate crítico entre pesquisadores e docentes em comunicação formados à luz das considerações críticas, de modo a favorecer a integração e a produção coletiva de conhecimento.¹⁸

Portanto, a comunicação pública - produzida pela iniciativa privada ou pública -, sendo a esta atribuída a responsabilidade de construção e fortalecimento da identidade de comunicação pública em seu sentido de cidadania e construção do interesse público, deve levar em conta a vivacidade do termo, a interação constante, as vicissitudes sociais (política,

¹⁶ Samuelson (1954, p. 387, tradução do autor), desenvolveu sua ideia sobre bens públicos: “O bem cujo consumo individual não significa a exclusão de outro indivíduo do direito de consumi-lo e, tão pouco, representa a divisão (fracionamento) do bem, o que levaria os indivíduos a disputá-lo (concorrer pelo bem) é considerado um bem público”.

¹⁷ Em resumo, uma indústria qualquer despense recursos monetários desde a matéria-prima até os custos oriundos da pós-venda. A comunicação comercializada, ao contrário, é um trabalho que, apesar de existência de custos em toda a cadeia produtiva, às vezes não os possui em sua origem. Não é razão de custos, a captação em si da matéria-prima – o depoimento, a opinião do público sobre determinado assunto. Representam exemplos, as coberturas jornalísticas sejam para um telejornal, jornal impresso, ou programa de auditório, independente do veículo.

¹⁸ Disponível em <http://www.eptic.com.br/eptic_es/interna.php?c=164>. Acesso em 06 nov. 2011.

economia etc.), pois a comunicação acontece entre agentes (públicos ou privados, indivíduos ou instituições).

Novas interpretações podem ser dadas, inclusive econômicas, com a evolução dos processos comunicacionais. É o que tem ocorrido desde as invenções de Joannes Gutenberg, Hipólito da Costa, Samuel Morse, Landell de Moura e John Baird¹⁹, passando pelos novos caminhos que se interagem entre as criações comunicacionais do Vale do Silício - Estados Unidos da América (EUA) -, dos quais acabam sendo ícones midiáticos os senhores Steve Jobs e Bill Gates²⁰. As redes sociais e os mercados eletrônicos (*e-marketplaces*) que ditam parcialmente os caminhos a serem seguidos pela economia da comunicação.

¹⁹ Nomes dispostos em ordem cronológica de acordo com as invenções correspondentemente atribuídas aos criadores: Joannes Gutenberg (impressão por tipos móveis – 1439), Hipólito da Costa (primeiro periódico brasileiro livre de censura – 1808), Morse (código morse e o telégrafo – 1843), Landell de Moura (radioemissão e telefonia por rádio – 1901) e John Baird (sistema mecânico de televisão analógica – 1925).

²⁰ Criadores e gestores das empresas Apple e Microsoft, respectivamente.

CAPÍTULO 2 - VISÃO GOVERNAMENTAL SOBRE A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO E A CRIAÇÃO DA EBC

2.1 *Decisão governamental*

Na perspectiva de decisão sobre a adoção de uma política pública enquanto produto, é condicionante não só a viabilidade técnica e econômica, mas também político-administrativa do projeto a ser implementado. Afinal recursos públicos serão consignados à execução de determinada política pública, lembrando que o estágio germinal é fruto de processos anteriores, demandas sociais essas que podem incentivar a formulação de programas de governo em períodos eleitorais e para governos instalados, como manifestação de demandas da sociedade civil.

O governo, por intermédio de seus agentes especializados no tema discute com a sociedade civil até que um consenso relativo seja obtido acerca da situação e o governo julgue positivamente sobre a conveniência e a oportunidade da política a se instalar. Portanto, salvo ocasiões de comoções intestinas, as políticas públicas não brotam de ato notadamente inovador, mas resultam de um processo histórico de demanda social.

A criação de uma política pública pode ser uma medida unilateral ou o resultado de construção entre sociedade civil organizada e governo. Quanto mais participativa, mais eficiente tende a ser o produto da política pública. A EBC surge como demanda desse movimento na sociedade.

As políticas públicas brasileiras são fruto de uma análise governamental, portanto, podem ser consideradas como produtos de governo. A compilação de ideias realizada por RUA (1998, p. 1, grifo do autor), assim envolve o conceito de política pública ao descrevê-la como um *output*.

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs, resultantes das atividades política (politics)*: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. [...] Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Sob o ponto de vista de governo, ao olhar para a EBC como uma política pública, parece estar nítido que o intuito é valorizar a comunicação pública. O parâmetro para esta

conclusão é o raciocínio de custo de oportunidade²¹, pautado em duas opções para a melhor aplicação dos recursos públicos. Uma, a comunicação pública; outra, a publicidade pública, muito utilizada até o início da Nova República.

A publicidade objetiva a veiculação de mensagens, normalmente pagas em certos meios, como: internet, jornais impressos, *outdoors*, rádio, revistas, televisão e outros meios de comunicação com o objetivo de informar e/ou persuadir as pessoas a acessar e comprar determinado produto ou utilizar determinado serviço²².

Entidades civis e órgãos governamentais também podem desenvolver publicidades acerca das políticas públicas, cujo foco não se encontra nas qualidades de um produto comercial, mas visa à divulgação de hábitos condicionantes do comportamento populacional que se relacionam com questões de ordem pública, como a saúde (campanhas inibidoras do uso do tabaco e prevenção de câncer), acessibilidade urbana (vias públicas – relação entre veículos e pedestres) etc. Para a Administração Pública e governos é elemento de comunicação e transparência, pois diz à população como o governo está trabalhando. Porém é uma comunicação unilateral.

Sobre esse assunto, gastos com publicidade, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2010, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), fez a seguinte descrição metodológica sobre a análise das despesas com publicidade do Governo Federal.

[...] compõem o grupo outras despesas correntes. Embora não estejam associadas a um elemento de despesa específico, sua execução se concentra quase que totalmente no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. Essas despesas são mais diretamente identificáveis por meio das ações orçamentárias 2017 – Publicidade Institucional e 4641 – Publicidade e Utilidade Pública, ações padronizadas pela União e, por essa característica, realizadas por diversos órgãos da esfera federal. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 124)

Na análise realizada pelo TCU, apesar de ter sido apontada uma diferença na metodologia acerca do momento de apuração das fases da despesa (empenho e liquidação), com base em informações prestadas pela Controladoria Geral da União (CGU), vale a utilização dos valores apresentados, para o raciocínio ora pretendido.

²¹ Conceito desenvolvido por Alfred Marshall. Refere-se àquele custo que se considera não como valor absoluto, mas como igual a uma segunda melhor oportunidade de benefícios que, no entanto, não foi aproveitada.

²² Como propaganda e publicidade possuem usos recorrentes, cabe esclarecer as diferenças existentes: a propaganda consiste na disseminação de uma idéia e, a publicidade, na divulgação com o objetivo de vender um produto.

[...] a média mensal das despesas com publicidade nos seis primeiros meses de 2010 foi de R\$ 26,4 milhões. Já para 2009, a média mensal teria sido de R\$ 48,6 milhões; para o triênio 2007-2009, R\$ 34,2 milhões. [...] prevaleceria, nesse caso, a última, tendo em vista ter sido a menor entre as duas. [...] Faz-se a ressalva, no entanto, de que, enquanto os valores de 2010 se referem à liquidação, os valores considerados pela CGU para o ano de 2010 e para o triênio 2007-2009 se referem a dados de empenho, o que não parece ser o critério mais razoável para efeito de comparação.

Ao se projetar anualmente os valores apresentados como médias mensais, dentre os dois critérios cuja base é o ano eleitoral - menor média mensal do último ano ou do triênio anterior - e, comparando-os com o orçamento da EBC com o objetivo de se confrontar as duas grandezas de consignações orçamentárias, obteve-se a Tabela 2.

Tabela 2 - Despesa com publicidade *versus* Orçamento EBC (dotação inicial)

ANO	EBC	Média de 2009	Média do triênio 2007-2009
2007	156	583,2	410,4
2009	324	583,2	410,4
2010	290	583,2	410,4
2011	449	583,2	410,4

Fonte: TCU (2011). Dados tratados e tabulados pelo autor.

Nota: Valores (nominais) anualizados em milhões de R\$.

O governo poderia ter decidido utilizar os recursos que foram consignados aos propósitos da EBC no período 2007-2009, em despesas com publicidade, pois assim ampliaria a imagem de seus produtos. Não o fez e optou pela aposta na política pública de comunicação.

2.2 Matriz constitucional e o movimento social

Em uma das duas exigências do artigo 173, a Constituição Federal prescreve ao Estado que se contemple o relevante interesse coletivo na emersão estatal para a exploração de atividade econômica. Por seu turno, o artigo 223 tratou da suplementação na comunicação: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”.

A análise circunstancial dos interlocutores de comunicação no protesto pela instalação de uma comunicação pública discutida no capítulo anterior reflete o interesse coletivo para a criação de uma empresa pública de comunicação. A conjugação com o denominado princípio da complementariedade dos sistemas como competência exclusiva do Poder Executivo, cooperou para a injunção do ato de nascimento da EBC.

A comunicação pública a partir do marco da construção da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, de acordo com sua fundamentação legal²³, assumiu uma conotação mais cidadã de interatividade com o público levando à perspectiva de potencializar a distinção entre o interesse público e o interesse do público²⁴, já que o resultado de sua criação tem origem numa demanda social, baseada em experiências prévias e análises posteriores em que se confrontou o realizado, na seara da comunicação, *versus* o ideal para a comunicação.

Com o tema central “Comunicação: meios para construção de direitos e cidadania na era digital” foi realizada em 2009, em Brasília a 1ª CONFECOM convocada pelo Governo Federal e promovida pelo Ministério das Comunicações. Contou com a participação de 1.800 delegados, representantes da sociedade civil organizada, de grupos empresariais e do poder público. Sua finalidade principal era elaborar propostas orientadoras para uma política nacional de comunicação.

Foram quatro dias de debate amplo, democrático e plural em que os diferentes segmentos se voltaram para o debate sobre os diversos aspectos que envolvem o processo de comunicação: questões de pluralidade no acesso a produção até a distribuição de conteúdos midiáticos, questões técnicas e infraestruturais, comunicação regional, as concessões de radiodifusão, os principais meios de comunicação, entre outros. O modelo de empresa pública, a exemplo da EBC, também foi contemplado nos debates. Criação de fundos específicos, com vistas à manutenção e fortalecimento desse tipo de empresa²⁵ etc., mobilizou milhares de pessoas que defendem a democratização dos meios de comunicação brasileiros.

Assim, a CONFECOM, como confluência dos diversos movimentos que debatem o tema no Brasil, na qual participaram avaliadores de problemas sociais e formuladores de políticas públicas em conjunto com o Estado, reiterou o relevante interesse coletivo exigido pelo dispositivo da Constituição, destacando a legitimidade do processo de construção da EBC quanto ao interesse público e às bases de cidadania.

Cabe ainda a análise apontada por Tereza Cruvinel (MIELLI, 2009, p. 14) que realiza uma avaliação das circunstâncias históricas e legais em que se instalou a EBC, contribuindo para compreendê-la como uma empresa de comunicação com características singulares,

²³ Lei número 11.652/2008 (Conversão da Medida Provisória número 398/2007).

²⁴ Diz-se interesse público a informação relevante para toda a população, cujo caráter público prepondera sobre o privado. Interesse do público pode ser entendido como o foco estritamente comercial de determinado grupo de comunicação, em que este, responde ao gosto da audiência, moldando a informação divulgada (BOLAÑO, 2010, p. 81). Às vezes, esta estratégia mercadológica inadvertida pode violar a “intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas [...]”. (BRASIL. Constituição, art. 5º, inciso X).

²⁵ PL 17 (Proposta Local do Estado do Rio Grande do Norte), do Eixo Temático: Meios de Distribuição - Tema Financiamento, p. 208, Caderno 1ª CONFECOM, 2009.

portanto que lhe exigirá maiores esforços na conquista de interação social e, por conseguinte de audiência.

Quando voltamos o olhar para os primórdios do sistema de radiodifusão brasileiro, constatamos que ele nasceu sobre forte influência do modelo americano, e não do europeu. As televisões e rádios da Europa nasceram por iniciativa dos Estados nacionais e, naquele processo, foram evoluindo de canais estatais ou governamentais para televisões e rádios públicas, no sentido de que passaram a subordinar-se a alguma forma de controle por parte da sociedade. Diferente foi a origem do sistema americano, que já nasceu como negócio e como atividade financiada pela publicidade, conectada com a lógica de consumo do capitalismo e cumprindo também função ideológica.

2.3 Estímulos orçamentários à comunicação pública

Como amparo do Estado, a utilização do orçamento público é elementar para os primeiros passos da construção da comunicação pública via empresa estatal ou pública de comunicação, desde que as políticas, orçamentária e de comunicação, sejam monitoradas em conjunto por Estado e sociedade. Mundo afora as empresas que possuem este perfil têm alcançado reconhecido prestígio de excelência, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Empresas de comunicação financiadas pelo poder público em outros países

CONTINENTE / REGIÃO	PAÍS	SIGLA	CONTINENTE / REGIÃO	PAÍS	SIGLA
África Subsaariana	África da Sul	SABC	Europa	Alemanha	ZDF
	Angola	TPA		Espanha	RTVE
América do Norte	Canadá	CBC		França	FT
	EUA	PBS		Inglaterra	BBC
América do Sul	Brasil	EBC		Itália	RAI
	Chile	TVN		Portugal	RTP
Ásia	Japão	NHK	Magrebe	Marrocos	SNRT
	Tailândia	NBT	Oceania	Austrália	ABC
Balcãs	Bulgária	BNT		Nova Zelândia	TVNZ
Eurásia	Rússia	VGTRK	Oriente Médio	Arábia Saudita	Al Ekhbariya
	Turquia	TRT		Israel	IBA

Fonte: pesquisa realizada pelo autor junto à página eletrônica da EBC e de outras fontes relacionadas aos governos dos países e sítios de busca, como Bing, Google e Yahoo.

Nota: As informações obtidas foram confirmadas nas páginas eletrônicas das empresas referidas no quadro.

A Tabela 3, que inclui a antecessora da EBC, e exclui outras empresas (por indisponibilidade de dados) - presentes no Quadro 5 -, demonstra sob o ponto de vista orçamentário, que os governos destes países auspiciam a proposta de comunicação pública de acordo com os montantes disponibilizados às empresas de cada um destes países. Na maioria deles é possível observar uma ascensão do orçamento

A Tabela 3 demonstra apenas os volumes absolutos, não apontando quais são as fontes de financiamento, pois a composição pode ser combinada de recursos próprios ou públicos. Este detalhamento será tratado em seção futura deste trabalho, mas neste momento é possível informar que dos exemplos expostos, em maior ou menor grau, todos possuem parcela de recursos públicos na composição orçamentária.

Tabela 3 - Orçamento 2003 a 2008 - Empresas de comunicação no mundo

EMPRESA	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BBC (Inglaterra)	5,00	5,67	5,29	6,34	6,79	5,29
CBC (Canadá)	1,20	1,30	1,38	1,42	1,65	1,35
EBC (Brasil)	0,03	0,05	0,06	0,07	0,09	0,14
NHK (Japão)	ND	ND	ND	4,99	5,94	7,43
PBS (EUA)	0,50	0,52	0,53	0,57	0,62	0,59
Rai (Itália)	3,58	4,11	3,65	4,17	4,76	4,45
RTP (Portugal)	0,29	0,36	0,31	0,39	0,46	0,41

Fonte: pesquisa realizada pelo autor a partir dos relatórios de gestão disponíveis nas páginas eletrônicas de cada uma das empresas listadas.

Notas: 1 - Em bilhões de US\$ (nominais).

2 - Taxa de câmbio ao incerto (cotação ao incerto): nº de unidades de moeda estrangeira necessárias para adquirir uma unidade de moeda nacional. **Cálculo:** $\text{orçamento em moeda local} \times \text{cotação do dólar no fechamento do ano}$ para compra de moeda local (de: moeda local; para: dólar).

3 - Os dados foram obtidos a partir dos relatórios de gestão de cada uma das empresas presentes no quadro e os cálculos de taxa de câmbio na página eletrônica do Banco Central.

4 - As informações orçamentárias da EBC, de 2003 a 2007, referem-se à Radiobrás, antecessora da EBC.

5 - ND - Informações sobre as receitas ou orçamentárias não disponíveis.

6 - Rai é a denominação atual para Rai Radiotelevisione Italiana, originário do antigo acrônimo RAI.

7 - “Annual report” foi o argumento de busca nas páginas de cada uma das empresas pesquisadas.

É certo que os montantes brasileiros ainda são inferiores às demais empresas, mas demonstra-se uma sinalização para a construção da proposta de empresa pública com foco de alcance nacional no Brasil.

O processo de criação da EBC é resultado de um processo de influências diversas, dentre elas, os modelos de comunicação que acabam por despontar no cenário internacional. A aposta do governo federal também pode ser observada a partir das consignações orçamentárias destinadas à EBC, de acordo com as informações presentes na Tabela 4.

Tabela 4 - Orçamento de 2001 a 2010 – Radiobrás/EBC (dotação inicial)

ANO	MILHÕES DE R\$	VARIAÇÃO PERCENTUAL (%)	
		BASE: ano de 2001	BASE: ano anterior
2001	81	-	-
2002	83	2,9	2,9
2003	92	14	10,7
2004	118	45,6	27,7
2005	132	63,4	12,2
2006	136	67,6	2,6
2007	156	92,5	14,8
2008	324	299,3	107,5
2009	290	258,2	-10,3
2010	449	453,5	54,5

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal.

Nota: 1 - Utilizaram-se as consignações destinadas à Radiobrás até o ano de 2007 e, posteriormente, à EBC, por ser esta a sucessora daquela.

2 - Valores nominais.

Há que se destacar a evolução orçamentária para o período exposto, ou seja, considerando a dotação inicial do orçamento para o ano de 2001, comparando-a com a dotação presente na Lei do Orçamento Anual para 2010 houve um aumento de 453,50%. Exceção feita ao ano de 2009, nos demais, a análise comparativa e sequencial ano a ano para o período demonstra variações positivas (Tabela 4).

A partir do orçamento de 2004, um ano depois da primeira ampliação orçamentária significativa para a Radiobrás, foi introduzida a ação orçamentária “Democratização do acesso à informação jornalística” o que já sinalizava o interesse do governo em ampliar o potencial de comunicação do país, a partir das diretrizes do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Brasil de todos), com a intenção de democratizar os meios de comunicação social e dar valor a pluralidade de expressão.

Da mesma forma, o salto no volume orçamentário observado no ano de 2008, depois da criação da EBC demonstrou a continuidade e reforço da intenção do governo federal em priorizar o segmento, diretrizes essas, inseridas no contexto do Plano Plurianual 2008-2011(Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade).

Reproduzindo-se o modelo do quadro de montante orçamentário (Tabela 3) para as empresas públicas de outros países, só que realizando a análise percentual, em cuja composição já se encontra a EBC²⁶ (Tabela 5), nota-se que, apesar da existência de variação

²⁶ As composições orçamentárias possuem conceitos cujas interpretações resultam na apuração de valores diferentes. Montantes de receitas previstos são diferentes dos arrecadados. Dotação inicial é uma previsibilidade para o correr do ano, ao passo que apenas no fim do ano ter-se-á os valores efetivamente destinados à empresa, com a ressalva ainda, de que, no caso brasileiro, ainda há o instituto de restos a pagar

percentual negativa, num ou noutro ano, todas as empresas de comunicação, considerando o ano inicial do intervalo (2003) e o momento final (2008), obtiveram majoração orçamentária (exceto Japão pela ausência de dados disponíveis). O Brasil via EBC destaca-se neste universo, pois alcançou expressivos 340%.

Tabela 5 - Orçamento 2003 a 2008 (variação percentual) - Empresas de comunicação no mundo

EMPRESA	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2003/2008
BBC (Inglaterra)	13%	-7%	20%	7%	-22%	6%
CBC (Canadá)	8%	6%	3%	16%	-18%	13%
EBC (Brasil)	45%	23%	18%	38%	52%	340%
NHK (Japão)	-	-	-	19%	25%	-
PBS (EUA)	4%	2%	8%	9%	-5%	18%
RAI (Itália)	15%	-11%	14%	14%	-7%	24%
RTP (Portugal)	24%	-14%	26%	18%	-11%	41%

Fonte: pesquisa realizada pelo autor a partir dos relatórios de gestão disponíveis nas páginas eletrônicas de cada uma das empresas listadas, com posterior tratamento dos dados.

2.4 Processo de compras como distinção da natureza da EBC

A EBC é uma empresa pública de comunicação social responsável pelas produções de: uma agência de notícias, uma mídia impressa, oito rádios e três televisões. Cada um deles possui processos produtivos complexos e diferentes, mas que, apesar da necessidade de equipamentos e etapas produtivas passíveis de conhecimento e sistematização, são caracterizados mormente pela produção intelectual.

Mediante ações planejadas para investimentos e manutenção, requer a contratação de materiais e serviços de naturezas variadas e produções audiovisual, radiofônica e escrita para finalizar a grade de programação de seus veículos, que caracterizará o rol de produtos ofertados à sociedade, conforme Quadro 6.

que pode alterar as percepções. Portanto, em outros países é provável que a prática e a legislação orçamentária possuam características peculiares. O objetivo da análise das Tabelas 3 e 5 é apurar a evolução, nos dois casos.

Quadro 6 - Veículos de comunicação da EBC

VEÍCULO		NOMES	
TELEVISÃO		TV Brasil	
		NBR	
		TV Brasil Internacional	
RÁDIO		Nacional AM Brasília	Nacional do Alto Solimões
		Nacional FM Brasília	MEC AM Brasília
		Nacional AM Amazônia	MEC AM Rio de Janeiro
		Nacional AM Rio de Janeiro	Rádio MEC FM Rio de Janeiro
AGÊNCIA DE NOTÍCIAS		Radioagência Nacional	
		Agência Brasil	
MÍDIA IMPRESSA			

Fonte: pesquisa realizada pelo autor junto à página eletrônica da EBC.

Os insumos requeridos para estes processos produtivos, como em qualquer outro órgão ou entidade do serviço público federal, requerem o cumprimento dos dispositivos da Lei 8.666/1993, que aborda sobre a lógica de aquisição de suprimentos para a Administração Pública. Nem mesmo a distinta natureza da atividade da EBC, em comparação a outras empresas públicas ou, especificamente a sua natureza jurídica, eximem-na do enquadramento legal, conforme dispõe o parágrafo único do art. 1º da Lei 8.666/1993.

Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Há disciplina com base em alçadas financeiras como parâmetro para o enquadramento às modalidades de licitação definidas em lei, a depender do bem ou serviço a ser adquirido, cuja interpretação aponta para a apresentação do intervalo de valores da Tabela 6. A depender da característica/especificação técnica do bem ou serviço, também haverá necessidade de determinação prévia de um preconcebido tipo de licitação²⁷, como critério de julgamento das propostas dentro do processo licitatório.

Tabela 6 - Valores de contratação por tipo de bem e modalidade de licitação

Modalidades de licitação	Compras e outros serviços	Obras e serviços de engenharia
Convite	até R\$ 80.000,00	até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	até R\$ 650.000,00	até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	acima de R\$ 650.000,00	acima de R\$ 1.500.000,00

Fonte: pesquisa realizada pelo autor com base na Lei 8.666/1993.

²⁷ Artigo 45, Lei 8.666/1993. Tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço.

Portanto, havendo saída de recursos da EBC, para todo tipo de bem²⁸, inclusive ao que se refere aos insumos necessários à reposição de almoxarifado - peças físicas - para o funcionamento regular da EBC, o aparato da lei conduz a empresa aos devidos enquadramentos das modalidades de licitação²⁹.

O pregão³⁰, cuja formatação objetiva o alcance de eficiência na execução, tem sido mecanismo recorrente da EBC ao emprego desta modalidade licitatória na aquisição de insumos considerados bens e serviços comuns³¹. A expressividade desse mecanismo é observada no comparativo entre os gastos do governo e os da EBC realizados por esta possibilidade de compras (Tabela 7).

Tabela 7 - Valores pagos por exercício na modalidade pregão (União e EBC)

ÓRGÃO / ENTIDADE	2007		2008		2009		2010	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
UNIÃO	8.426	0,72	9.863	0,83	11.913	0,89	14.774	1,04
EBC	13	12,13	19	14,85	56	20,84	73	18,14

Fonte: SIGA Brasil. Dados tratados e compilados pelo autor.

Notas: 1 - Valores (nominais) em milhões de R\$.

2 - A coluna de análise percentual é um comparativo com o valor total desembolsado pelo órgão/entidade no exercício indicado.

3 - No ano de 2007, apesar da EBC já estar em atividade, as operações ainda estavam sendo realizadas pela empresa sucedida, Radiobrás.

A definição que enquadra as compras de bens e serviços na modalidade pregão, em razão de definições usuais de mercado, pode levar o leitor desavisado a crer que, quando o bem possuir esta característica somente o pregão poderá ser utilizado. Não é verdade. Qualquer produto com qualificação conhecida e usual também é passível de licitação em outras modalidades.

Apesar da existência de padronização para o uso de recursos públicos na aquisição de bens e serviços para órgãos e entidades do governo federal, há exceções que exigem análise.

A inexigibilidade³² é exceção à lei prevendo a não ocorrência de licitação em razão de características muito peculiares do bem ou serviço a ser contratado como a inexistência de mais de um produtor para um mesmo bem, a característica *sui generis* da prestação de um

²⁸ Não se enquadram nas modalidades descritas, as compras obtidas por suprimentos de fundos e pagamento de folha de empregados, pois há legislação específica.

²⁹ Conforme artigo 22 da Lei 8.666/1993 são eles: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

³⁰ Disciplinado pela Lei 10.520/2002. O uso do pregão para a realização de compras é uma diretriz administrativa que possui vantagens comparativas às demais permitidas pela legislação: maior número de licitantes, celeridade, inversão da habilitação dos proponentes, economia de recursos humanos e financeiros.

³¹ Bens e serviços comuns de acordo com a Lei 10.520/2002 “[...] são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

³² Artigo 25 da Lei 8.666/1993.

serviço, ou ainda, para atividades de belas-artes cujo artista já tenha alcançado aceitação e respeito pelo público em geral e de crítica especializada.

Quanto à dispensa de licitação, a lei prevê trinta e uma possibilidades³³ de afastamentos dos procedimentos padrões licitatórios. Se a competição que ocorrer para a realização da licitação se demonstra contrária ao interesse público, ocorrerá a dispensa. Não obstante, na dispensa, o fato concreto deve se enquadrar na lei, não há juízo de conveniência e oportunidade: ou está previsto ou não cabe dispensa.

De toda forma, quando o processo de contratação desembocar em qualquer um dos dois casos, inexigibilidade ou dispensa, é imprescindível a manifestação por meio de pareceres técnicos e jurídicos para convalidar a demanda.

A Tabela 8 ilustra os casos realizados de dispensa e inexigibilidade por alguns órgãos e entidades do governo federal em comparação com a EBC, para o período de 2007 a 2010. Realizou-se a pesquisa para observação do comportamento do gasto na aquisição de insumos para a operacionalização das atividades das empresas demonstradas. Não são apresentados os valores absolutos, mas sim, a proporcionalidade realizada para as duas exceções licitatórias em comparação com a parcela do orçamento da União que guarda correspondência com cada órgão³⁴.

O universo adotado para tratamento destes dados envolve sete empresas estatais dependentes (entidades) e sete ministérios (órgãos da administração direta), todos dependentes do Tesouro Nacional. Os órgãos e entidades selecionados foram escolhidos aleatoriamente, bastando que tivessem uma base de informações de execução orçamentárias disponíveis no SIGA Brasil para o número identificador de sua unidade orçamentária³⁵.

Entre os percentuais das sete estatais dependentes, para o período descrito, o demonstrativo aponta o destaque para EBC e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), pois apresentam proporções para dispensa e inexigibilidade superiores aos demais casos, contudo a CONAB, apesar de possuir volumosa representação para os gastos em que foi utilizada a dispensa de licitação, há variações para a inexigibilidade que tendem à redução ao final do período. Ao passo que a EBC é menos expressiva no uso da dispensa, contudo, superior no item de inexigibilidade, comparativamente à CONAB. Para a EBC, destaca-se

³³ A menção às 31 exceções consta no artigo 24 da Lei 8.666/1993, mas há outras duas referências nos §§ 2o e 4o do art. 17. A lei também impõe limites e condições com objetivo de circunscrever os atos dos gestores públicos.

³⁴ Princípio da unidade orçamentária. Não há um orçamento para o órgão ou entidade, apenas uma consignação orçamentária, pois ele é peça unitária cujo titular é a União.

³⁵ Portanto, a amostragem é não-probabilística, não intencional, pois os critérios foram determinados por conveniência e/ou disponibilidade do universo total de pesquisa.

ainda que há equilíbrio percentual na evolução do período entre as duas modalidades com tendência de crescimento. Indicando, portanto, predisposição para utilização de recursos para contratação de obras atreladas ao universo das belas-artes (licenciamentos).

A CONAB possui expressivos percentuais para a dispensa de licitação por causa do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promove ações atreladas à distribuição de produtos da agropecuária, destinados à população em situação de insegurança alimentar, e à formação de estoques estratégicos e, para tanto, possui legislação específica que assegurou o uso da dispensa em razão da especificidade do caso³⁶.

Quanto aos órgãos da administração direta, o realce está apenas para a dispensa de licitação para os Ministérios da Cultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento - Indústria e Comércio e, Educação. A inexigibilidade possui percentuais representativos inferiores às duas referências do grupo de estatais (CONAB e EBC).

Tabela 8 - Valores pagos por exercício nas modalidades de dispensa e de inexigibilidade de 2007 a 2010 (compras diretas) – representação percentual (%)

ÓRGÃO / ENTIDADE	2007		2008		2009		2010	
	D	I	D	I	D	I	D	I
ESTATAIS DEPENDENTES								
EBC	5,41	10,21	5,01	18,74	6,34	13,81	7,10	11,96
EMBRAPA	3,68	1,58	3,55	1,56	2,58	1,33	2,59	1,58
CONAB	48,11	17,63	54,39	4,10	68,60	3,49	44,75	4,02
CONCEIÇÃO	0,16	0,7	0,26	0,63	0,05	0,38	0,03	0,49
FÊMINA	0,19	0,27	0,08	0,9	0,23	0,48	0,07	0,71
HCPA	0,46	0,33	2,92	0,47	0,22	0,25	0,56	0,13
REDENTOR	0,13	0,17	0,57	0,58	0,03	0,37	0,04	0,87
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA								
MTE	0,15	0,05	0,22	0,02	0,07	0,02	0,03	0,01
Ministério das Comunicações	0,43	0,21	0,4	0,26	0,43	0,22	0,45	0,22
Ministério da Cultura	4,47	2,06	4,93	1,21	6,4	1,75	9,56	1,35
MCT	4,88	1,52	4,74	1,47	4,64	1,18	4,2	1,07
MDIC	12,88	1,78	14,73	1,53	17,9	1,27	12,06	0,91
MDS	1,59	2,22	1,18	1,71	1,71	1,76	1,87	1,53
MEC	11,8	1,8	9,12	2,32	11,8	3,26	10,3	1,43

Fonte: SIGA Brasil. Dados tratados e compilados pelo autor.

Nota: D = Dispensa de licitação; I = Inexigibilidade de licitação

Portanto, a partir de dados extraídos do SIGA Brasil³⁷, a Tabela 8 expressa a existência de características distintivas no processo de aquisição da EBC, num universo de 14 observações. Se analisados em grupos distintos, como disposto no demonstrativo, os

³⁶ O PAA foi instituído pelo Art. 19 da Lei 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto 6.447, de 07 de maio de 2008.

³⁷ Os dados obtidos pelo SIGA Brasil, conforme disponibilizados em sua página eletrônica são originários a partir da base de dados do SIAFI, com a diferença que não há necessidade de obtenção de autorização ou cadastramento prévio de senhas de acesso ao sistema, permitindo maior facilidade de ingresso e, por conseguinte e por dedução, com maior facilidade de manuseio porque oferece modelos, exemplos, definições e tutoriais *online* que tornam a navegação acessível.

ministérios não possuem concentração de expressiva representação combinada, entre dispensa e inexigibilidade. Por outro lado, entre as estatais dependentes, a EBC encontra-se isolada, pois a CONAB constitui uma exceção regulada por lei específica em razão de um programa.

A partir do tratamento dos dados extraídos da Tabela 8, analisando-se as variáveis de dispensa e inexigibilidade de licitação pela ótica das médias em comparação com os dados da EBC, é possível verificar que, no primeiro caso (Tabela 9), em que CONAB, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e a própria EBC (*outliers*)³⁸ são possuidores de percentuais expressivos na amostra, essas cooperam para a elevação da média. Mas, ainda assim, é possível observar a relevância dos números obtidos para a EBC, especialmente no que tange à inexigibilidade de licitação que, ao serem comparados entre os grupos entidade e órgão, apresentaram-se superiores.

Tabela 9 - Média percentual a partir dos valores pagos, por exercício, nas modalidades dispensa e inexigibilidade - com dispersão (com outliers)

GRUPO	2007		2008		2009		2010	
	D	I	D	I	D	I	D	I
Entidade	8,31	4,41	9,54	3,85	11,15	2,87	7,88	2,82
Órgão	5,17	1,38	5,05	1,22	6,14	1,35	5,50	0,93
EBC	5,41	10,21	5,01	18,74	6,34	13,81	7,1	11,96

Fonte: Siga Brasil. Dados tratados a partir da Tabela 8.

Já na Tabela 10, em que os valores atípicos da amostra (*outliers*) são excluídos para o cálculo da média, os dados para a EBC na análise dos dispêndios no enquadramento de dispensa e inexigibilidade, nos dois casos, apresentaram-se superiores.

Tabela 10 - Média percentual a partir dos valores pagos, por exercício, nas modalidades dispensa e inexigibilidade - sem dispersão (sem outliers)

GRUPO	2007		2008		2009		2010	
	D	I	D	I	D	I	D	I
Entidade	0,92	0,61	1,48	0,83	0,62	0,56	0,66	0,76
Órgão	3,89	1,31	3,43	1,17	4,18	1,37	4,40	0,94
EBC	5,41	10,21	5,01	18,74	6,34	13,81	7,1	11,96

Fonte: Siga Brasil. Dados tratados a partir da Tabela 8.

Nota: do grupo Entidade, para a apuração das médias foram excluídos os dados da CONAB e da EBC; do grupo Órgão, o MIDIC.

³⁸*Outliers*. Representam os valores que visivelmente se destoam dos demais itens analisados, tirando-lhes a característica presentes nos dados centrais da amostra, demonstrando dispersão e comprometendo a análise geral, caso estes valores venham a ser utilizados para cálculos de medidas de tendência central (média, mediana e moda). Também são chamados de valores atípicos da amostra.

Tendo em vista que, entre dispensa e inexigibilidade de licitação, esta é mais expressiva na demonstração do quadro e considerando o disposto na lei acerca desta exceção, é possível analisar os casos da EBC de acordo com o disposto para a execução desta exceção.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Apesar de a EBC realizar a comunicação pública, ela pertence a um mercado em que há concorrência aberta com empresas privadas de comunicação (mídia) cuja competitividade aguçada requer decisões mais céleres para a gestão das empresas. Uma empresa pública de comunicação que adentra a este mercado precisa participar do jogo com instrumentos adequados.

A diferenciação constatada quanto às suas aquisições na gestão diária dos recursos, em razão da natureza da empresa, destaca a necessidade. Dois caminhos poderiam ser trilhados para melhorar a dinamicidade.

Um deles seria a adoção de um regime diferenciado de contratações. Contudo, este caminho é perigoso, pois pode suscitar à desconstrução de uma estrutura adequada de monitoramento e avaliação das contas públicas elaboradas ao longo dos últimos anos.

O outro seria a possibilidade de ampliação das receitas próprias, de modo, a levar a configuração da EBC na lei orçamentária anual, saindo da condição de dependente³⁹ do orçamento fiscal e da seguridade, para uma estatal independente do orçamento público, com receitas próprias capazes de assegurar suas operações sem alterar sua condição de empresa pública de comunicação. A segunda alternativa será objeto de estudo para este trabalho.

2.5 Comunicação pública no PPA

Como resultado do amadurecimento sobre a importância da comunicação pública no país, o governo brasileiro envidou esforços para a compreensão da política de comunicação

³⁹ Conforme definição para estatal dependente, constante no art. 2º, inciso II, da Portaria STN nº 589 de 27 de dezembro de 2011.

brasileira. A decisão resultou na conquista de uma política pública, manifestada em lei e foi, consoante às expectativas dos militantes do segmento, materializada com a criação da EBC.

Toda política pública requer monitoramento e avaliação, principalmente para os preceitos da comunicação pública. Para tanto, é pré-condição a existência de programação para os rumos vindouros do projeto, em outras palavras, pressupõe a elaboração de planejamento estratégico e dos devidos planos operacionais e orçamentários.

Apesar da política de comunicação no país possuir longo histórico, como visto anteriormente, o processo de construção da EBC somente aconteceu no ano de 2007. Portanto, o PPA, que permite verificar o assentamento da política, refere-se ao período de 2012-2015, pois o anterior, 2008-2011, mesmo que possuísse descrição acerca da política de comunicação pública, ainda estava em fase embrionária, impossibilitando uma análise mais aprofundada acerca do nível de envolvimento governamental.

De acordo com a metodologia do PPA 2012-2015 - Plano Mais Brasil (mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação) a EBC faz parte do programa nº 2025, Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia.

As consignações orçamentárias também se encontram somadas à rubrica do programa, cujo montante destinado à EBC está disposto nos recursos de origem do orçamento fiscal e da seguridade social, conforme reproduzido na Tabela 11.

Tabela 11 - Previsão orçamentária (PPA 2012 a 2015) - Comunicações

ESFERA	VALORES (em milhares de R\$)	
	2012	2013 -2015
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	640.260	2.060.487
Despesas Correntes	358.955	1.148.503
Despesas de Capital	281.305	911.984
Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	407.176	8.195.716
Outras Fontes	88.000	320.408
Totais	1.775.696	12.637.098

Fonte: BRASIL. MPOG (Projeto de Lei nº 29/2011).

Apesar de estar inserida num programa e com previsões orçamentárias, a EBC não está nominalmente citada no corpo da Mensagem Presidencial. Apenas é possível deduzir que se encontra contemplada pelo tema comunicação difundido no capítulo Dimensão Estratégica. A seção Macrodesafios nem mesmo ofereceu um desdobramento entre comunicação e comunicação pública que permitisse ao leitor reconhecer os esforços governamentais para o desenvolvimento da comunicação pública de acordo com os preceitos de criação da EBC.

Ainda que com algumas referências à comunicação, elas não são precisas quanto à diferenciação entre infraestrutura de comunicação e a produção de comunicação, caso em que se enquadraria a EBC. As menções feitas à comunicação no capítulo Dimensão Estratégica, seção Macrodesafios, comprovam:

- Sentido amplo de comunicação.

Os investimentos em infraestrutura elevam a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia. Além disso, tais inversões promovem efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a outros investimentos. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 90)

- Tecnologia de informação e comunicação. Com referência às telecomunicações, citando-se nominalmente a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) - agência reguladora - e o Programa Nacional de Banda Larga - Brasil Conectado (PNBL) - política pública/programa.

As Tecnologias de Informação e Comunicação têm grande impacto no setor produtivo e no bem-estar das famílias. Existe no país uma adequada densidade ao serviço de telefonia celular. Por outro lado, o nível de renda de grande parcela da população restringe o acesso aos serviços de telefonia fixa e de internet banda larga. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 92).

- Produção audiovisual. Considerando a convergência digital, num cenário de grande oferta de hardware e software, o que favorece o desenvolvimento de conteúdo: “O mundo presencia o fenômeno da convergência tecnológica, com a fronteira cada vez mais tênue entre os setores de telecomunicações, tecnologias da informação e audiovisual.”. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 92)

Ressalte-se que, tal como foram referenciados uma agência (ANATEL) e um programa (PNBL) no corpo do PPA, a EBC também poderia ter sido, haja vista a sua criação e majoração orçamentária que vem ocorrendo desde a criação, o que destacaria a atenção das políticas de governo para a comunicação pública. Os serviços prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – pertencentes à área de comunicação -, também são referenciados na parte estratégica do documento.

O país presencia ainda a ampliação dos sistemas de comunicação, com a implantação da TV digital, e também a ampliação do acesso a TV por assinatura, a criação de rádios comunitárias e uma maior abrangência dos Correios [empresa pública] no país. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 92, interpolação nossa).

Dentro da subseção Macrodesafios, há novo desdobramento em Democracia e Participação Social, em cujo último parágrafo, há referência à comunicação do governo como instrumento de transparência da Administração Pública. Evidentemente, são diversos os instrumentos para oferecer publicidade e comunicação com a sociedade, mas há que se considerar que, dentre os diversos produtos gerados pela EBC, encontra-se um que permite a exposição das ações governamentais: a TV Nacional Brasil (NBR). Mas também não houve referência.

A construção do Estado democrático é tarefa permanente e visa a disponibilizar espaços institucionais de interlocução e legitimação com os diversos setores da sociedade, adequando a gestão pública às especificidades dos cidadãos. Destacam-se nesse processo as mudanças na **comunicação de Governo, voltadas para promover a transparência na Administração Pública** e dar conhecimento à sociedade das mudanças promovidas. Um Estado ágil, transparente, eficiente e eficaz, voltado para as necessidades e expectativas do cidadão, é condição essencial para promover a continuidade do projeto nacional de desenvolvimento. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 94, grifo nosso)

A subseção Modelo de Gestão do PPA oferece elementos para que a proposta de comunicação esteja mais bem esclarecida neste documento norteador das ações do governo.

É necessário, então, que a organização expresse na gestão aprimore o exercício de **comunicação entre a coordenação de governo, os órgãos executores, os entes federados e a sociedade**, tal como praticado na elaboração do Plano. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 121, grifo nosso)

No capítulo Dimensão Tática, seção Políticas de Infraestrutura, encontra-se a subseção Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, em que reforça a importância da comunicação, apontando-a como estratégica para o desenvolvimento do país, tal qual havia sido descrito na Dimensão Estratégica.

A Dimensão Tática que começa a detalhar as pretensões governamentais no campo também não faz referência à EBC e, tão pouco, à comunicação pública. As referências situam-se na convergência digital, sem haver distinção entre os elementos distintos que envolvem a convergência, a infraestrutura de rede para o transporte do conteúdo e, as mídias sociais capazes de gerar e potencializar a transmissão dos conteúdos.

A citação é no sentido de fortalecimento do sistema de rádios e TVs Públicas, mas esta é apenas uma parte do projeto da EBC, no âmbito da comunicação pública.

Nos casos da TV por assinatura e da radiodifusão as metas se ligam à densidade de oferta e de cobertura e ao aperfeiçoamento do sistema de outorgas, onde se destacam políticas de estímulo para a ampliação do número e cobertura da radiodifusão pública e comunitária, fortalecimento do sistema de rádios e TVs públicas, conjuntamente com a busca da expansão e interiorização das emissoras e retransmissoras de TVs comerciais. (BRASIL. Ministério do Planejamento, p. 215)

Outras referências à comunicação são o Plano Nacional de Banda Larga, com direcionamento para a internet, expansão dos serviços de telefonia fixa e móvel, e serviços postais.

A EBC faz parte do programa nº 2025, intitulado Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia.

Dos 26 (vinte e seis) indicadores de referência apresentados como constitutivos deste programa, 9 (nove) são aqueles que tangenciam os propósitos da EBC, porque se relacionam a veículos de exibição dos produtos da EBC, sinalizando qual o potencial de alcance, não sendo indicadores para a empresa, pois não dependem de ações próprias para a execução. De fato, são referenciais diretos para o Ministério das Comunicações, via ANATEL. Conforme Tabela 12:

Tabela 12 - Indicadores do Programa (2025) Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (PPA) que possuem alguma relação com a EBC

INDICADORES	Unidade de medida	Referência	
		Data	Índice
1 Número de domicílios com TV por assinatura	unidade	31/07/11	11.295.511,00
2 Número de usuários de Internet acesso banda larga e discado	unidade	31/12/09	67.900.000,00
3 Percentual da população com acesso à radiodifusão pública terrestre	%	30/06/11	25,00
4 Percentual de domicílios com acesso à Internet	%	30/11/10	27,00
5 Percentual de domicílios com acesso fixo à Internet Banda Larga - Área Rural	%	31/12/08	3,00
6 Percentual de domicílios com acesso fixo à Internet Banda Larga - Área Urbana	%	31/12/08	23,40
7 Percentual de municípios atendidos com sinal de TV Digital	%	14/04/11	8,63
8 Percentual de municípios com mais de uma emissora de radiodifusão outorgada, exceto rádio comunitária	%	30/04/11	46,59
9 Percentual de municípios com pelo menos uma rádio comunitária outorgada	%	30/04/11	57,60

Fonte: BRASIL. MPOG (Projeto de Lei nº 29/2011). Dados compilados pelo autor.

Nota: A tabela completa se encontra na página 86, anexo I, do PPA 2012-2015 (Projeto de Lei nº 29/2011).

De acordo com a metodologia descritiva do PPA, a parte disposta à EBC possui a seguinte composição, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Responsabilidades da EBC de acordo com a metodologia do PPA

ITEM	QUANTIDADE
Programas	1
Objetivos	1
Metas 2012-2015	4
Iniciativas	3

Fonte: BRASIL. MPOG (Projeto de Lei nº 29/2011, p. 92 e 93). Dados compilados pelo autor.

Justamente, nesse excerto do PPA, encontra-se a justificativa para o problema indicado sobre a ausência de indicadores de referência (tabela 12) que se relacionem aos objetivos da EBC, pois, por exemplo, a primeira meta (BRASIL. Ministério do Planejamento, anexo I, p. 92) apresentada é “ampliar a cobertura da TV Brasil Internacional a, pelo menos, 80 países”. Não há um indicador, por exemplo, como “número de países que recepcionam as transmissões da TV Brasil”, no qual se indicaria qual seria este número atual.

A única das quatro metas apresentadas em que há contemplação para o indicador de referência (tabela 12) é “Percentual da população com acesso à radiodifusão pública terrestre”. Contudo, a possibilidade de ampliação da radiodifusão se dá por demanda dos interessados em obter outorga e licenciamento para operação na radiodifusão (rádio e TV), cuja responsabilidade é do Ministério das Comunicações/ANATEL.

A EBC emergiu como política pública contextualizada em uma longa história, caracterizada pelos agentes nacionais que defendem a comunicação pública. Uma política pública somente chega a ser implementada, se possui viabilidade inicial e se foi previamente lapidada, aparando-se as arestas utópicas, para não ser mais uma lei “que não pega”. E, se não vingar, como produto público destinado à população, a situação se agrava, pois recursos orçamentários são empregados para a consecução.

Nesta linha, a política foi criada, ainda que, tardiamente e apesar de alguns obstáculos:

- Para a decisão de implementação da política pública o governo operacionalizou um *trade-off*⁴⁰, na aplicação de recursos orçamentários em comparação aos retornos esperados, entre publicidade pública e comunicação pública, escolhendo esta, em detrimento daquela; e
- O serviço público deve ser uma complementaridade, ao sistema privado e ao estatal. A EBC deve reconhecer que o público a ser alcançado é o mesmo que hoje já utiliza a comunicação da iniciativa privada, mas esta deve entender que o público será partilhado em razão da complementaridade e não que será tomado;

⁴⁰ Neste trabalho adota-se a compreensão de situação em que há conflito de escolha.

- A natureza da empresa implica em processos de decisão ágeis. A comprovação vem a partir das aquisições diretas, realizadas pelas modalidades de licitações consideradas como exceção. Portanto, há necessidade de adaptação do modelo da empresa a um mercado caracterizado pela alta competitividade.

De outra forma, há pontos favoráveis nesta trajetória:

- A consignação orçamentária vem se ampliando desde o ano da criação da EBC;
- Após criação da EBC, as discussões sobre comunicação pública se potencializaram (CONFECOM e outros fóruns); e
- O reconhecimento do modelo de empresa pública de comunicação como exitoso, dada a sua proliferação pelos países, mundo afora.

No balanço entre as ações favoráveis e ameaçadoras para solidificar o projeto, é preciso que o governo encampe definitivamente o apoio. O PPA é instrumental basilar de planejamento governamental, serve-lhe de orientação e como identificação sobre os rumos administrativos e políticos para o futuro do país. Portanto, é preciso que a política pública de comunicação esteja clara em sua acepção e seja assumida como perspectiva de fortalecimento de cidadania para a população e do canal de transparência entre a sociedade e governo. Caso contrário, haverá debilidade institucional e o esforço inicial de criação pode se esvaír.

2.6 Processo de migração: da Radiobrás à EBC

A gestão da novel empresa, EBC, é influenciada pelo processo de consolidação das discussões sobre comunicação pública, pela legalidade e pela sucessão das múltiplas práticas de comunicação desenvolvidas no país, pelo setor público e privado. Dentre as incumbências oriundas do poder público, salienta-se, para este momento, a existência da empresa de comunicação antecessora, a Empresa Brasileira de Radiodifusão - Radiobrás.

Apesar da distinção conceitual existente entre a Radiobrás e a EBC⁴¹, esta, contém no interior de seus objetivos, aqueles originariamente pertencentes àquela⁴². Sob o aspecto da gestão dos fluxos de trabalho, a EBC herdou o corpo funcional. Quanto ao patrimônio, a

⁴¹ Conforme exposições realizadas nos capítulos 1 e 2, tem-se: EBC – empresa pública de comunicação; Radiobrás – empresa estatal de comunicação.

⁴² Por exemplo, o produto TV NBR, outrora mantido pela Radiobrás, hoje gerido pela EBC, corresponde a um canal televisivo em que se expõem os atos do poder executivo federal.

sucessão assumiu a mesma perspectiva, a herança. Assim dispôs a obrigatoriedade da Lei 11.652/2008.

Art. 22, § 2º. A EBC sucederá a Radiobrás nos seus direitos e obrigações e absorverá, mediante sucessão trabalhista, os empregados integrantes do seu quadro de pessoal.

Art. 9º, § 1º. A integralização do capital da EBC será realizada com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, destinadas ao suporte e operação dos serviços de radiodifusão pública, mediante a incorporação do patrimônio da RADIOBRÁS

Art. 28. A Radiobrás será incorporada à EBC após sua regular constituição, nos termos do art. 5º desta Lei.

A Radiobrás era uma empresa militante da comunicação, a EBC nos dias atuais também o é. Não obstante e antecedendo à legislação, os contextos históricos, os processos sociais e políticos, levaram à formação de duas empresas públicas distintas, cujo processo redundou em perspectivas de oferta de conteúdos também diferenciados.

O cronograma legal para extinção e nascimento das empresas não foi cabal, houve um hiato temporal, entre o ocaso de uma e a alvorada da outra, cujas circunstâncias decorrentes exigiram dos gestores (empregados públicos) um processo transitório de coexistência processual entre as duas empresas. As mudanças aconteceram de forma tópica e pontual com o passar do tempo.

A transição consistiu no ajuste dos fluxos de trabalho com os agentes externos: aditivos contratuais para alterações na qualificação da contratante (de Radiobrás para EBC), fluxos financeiros de pagamentos de documentos de créditos substituídos em razão dos números diferentes do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), novos instrumentos contratuais com o cancelamento dos saldos de empenhos (globais e por estimativa) da Radiobrás e emissão da EBC para as vigências contratuais que findavam no correr de exercício seguinte etc., enfim, uma readequação necessária à nova realidade formal.

Da mesma forma, houve um período transitório para os prazos legais das peças que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), da elaboração até a execução do orçamento, pois resultam em exercícios financeiros distintos, considerando a extinção da Radiobrás e a criação da EBC, no qual recursos ainda estavam dotados à Radiobrás, mas já em execução pela EBC, medida respaldada pelo aparato legal.

Com a criação da EBC, o propósito de comunicação pública foi modificado, mas, ao se analisar a gestão da EBC, num primeiro momento e sob a perspectiva econômica do negócio, é conveniente considerar o processo de transição sobre a compreensão do sentido de

comunicação, cujo estágio anterior à sua existência. Foram os trabalhos realizados pela Radiobrás:

- A EBC recebeu como herança o conhecimento acumulado de um quadro funcional técnico específico para este tipo de empresa, inclusive da área administrativa que lida com peculiaridades inerentes à atividade comunicação, ou seja, uma inversão não quantificada monetariamente.
- A cronologia do ciclo orçamentário exigiu um período de migração entre as rubricas das duas empresas.

2.7 Governança corporativa e autonomia financeira

A aposta para a instituição de uma empresa de comunicação pública, nos moldes já discutidos, ainda que tardia no Brasil, resultou do cumprimento de dois ritos: o primeiro, dos intensos debates sociais; o segundo, do cumprimento de todas as etapas necessárias à construção de qualquer política pública, dentre as quais, a defesa da importância da proposta pelo governo para a conquista de parcela orçamentária que oferecesse alcance ao projeto, consoante o inciso XIX, do art. 37 em que há a exigência de lei específica para instituição de empresa pública e demais legislação derivada e congênere dirigida a entidades dependentes.

O artigo 1º, Capítulo I, do anexo do Decreto 6.689/2008 (estatuto social da EBC) determina que a empresa pública seja organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, cuja natureza requer a instalação de Assembleia Geral, órgão social, do qual fazem parte os acionistas que, em última instância, assumem a responsabilidade pelas principais deliberações da companhia. Trata-se, pois, da própria União como acionista único e majoritário.

Os quatro colegiados à hierarquia de gestão e decisão da empresa, conforme artigo 12 da Lei 11.652/2008 (Conselho de Administração, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e o Conselho Curador), acabaram por assumir as características inerentes aos dois ritos de formação da EBC. Na primeira fase de criação (1º rito), constituiu-se o Conselho Curador e, na segunda (2º rito), os demais colegiados.

O Conselho de Administração e a Diretoria Executiva compõem a administração da EBC. Os membros da Diretoria Executiva, além de comporem o órgão, possuem cargos executivos em áreas específicas com atividades diárias na empresa cujos trabalhos são conduzidos pelas diretrizes das deliberações dos Conselhos de Administração quanto aos atos de gestão de negócios. Os integrantes do Conselho Fiscal são externos ao quadro funcional da

EBC, com representação feita pelo Ministério da Fazenda (MF) e da Secretaria da Comunicação Social da Presidência da República.

A União, enquanto agente mediador do financiamento à atividade de comunicação pública, indica e homologa os indicados a membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, atendendo a parâmetros pré-definidos em lei e, por processo similar, compor-se-á a Diretoria Executiva para que melhor possam esses colegiados representar os interesses do projeto de comunicação pública. Destarte, o dever jurídico pela execução da atividade da EBC é atribuído ao poder público (Governo e Administração Pública), assegurando os preceitos de governança do Estado, em sua vertente de comunicação pública, representados pela EBC.

Os três colegiados supramencionados caracterizam-se pela compulsória presença do Estado, legitimamente por ser, antes, mediador da construção e, ao mesmo tempo, financiador do projeto. Portanto, busca o enquadramento aos princípios da Administração Pública⁴³ por intermédio do monitoramento e avaliação da gestão pública, parametrizados por conceitos de mensuração dos serviços públicos para com a sociedade: eficácia e efetividade.

Ao Conselho Curador cabe a representação mais direta da multiplicidade dos interesses da sociedade quanto aos preceitos de comunicação pública, pois cabe-lhe a reflexão, discussão e opinião sobre as linhas editoriais de produção e programação da EBC. Em suma, o nível qualitativo do produto comunicação pública deve passar pela apreciação deste conselho, reforçando o projeto inicial contemplado pela pluralidade participativa.

Sem usurpar a participação e a responsabilidade que cabe ao Estado num empreendimento público que visa à exploração de atividade econômica, há, de forma direta, no Conselho Curador, dadas as características de sua composição, um sistema de freios e contrapesos quanto ao processo de gestão e de decisão, comparativamente à composição dos outros três colegiados, pois permite uma avaliação qualitativa acerca da eficácia e eficiência dos produtos gerados pela comunicação pública à sociedade.

Há pautas de discussão para a Assembleia definidas pela legislação (Lei 11.652/2008 e Decreto 6.689/2008), e outras eleitas pelo Conselho de Administração (órgão de orientação e direção superior). Assim, as pautas para deliberação, pré-definidas ou eletivas, apresentadas de forma isolada ou combinada, conduzirão a apresentação dos trabalhos à Assembleia, que assumirá as decisões finais sobre a gestão da EBC, pautadas por parâmetros que compreendem a EBC como um todo dentro da estrutura do Estado e, ao mesmo tempo, com função diferenciada na oferta de produtos e serviços à população.

⁴³ Conforme caput do artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os processos de decisão e gestão conduzidas pelos quatro colegiados que subsidiam a Assembleia Geral devem subsumir seus atos à legislação, ao governo e aos preceitos de comunicação pública, levando em conta que a EBC é uma produtora e, como todo produto, pressupõem a consecução de processos de produção, gerenciamento de pessoal e de suprimentos, análise de investimentos, portanto, requerendo equilibrada gestão decisória.

Os quatro colegiados compõem um complexo decisório que deve equilibrar Administração Pública e comunicação pública. Mas, se o papel está claro para todos não há implicação na governança. Poderia haver implicações, se houvesse alteração na espécie de sociedade anônima, de uma modalidade de sociedade anônima de capital fechado para uma de capital aberto.

Sob o ponto de vista financeiro, seria uma possibilidade positiva para a capitalização da EBC, porém o novo público acionista, tomando em consideração o lançamento de ações ordinárias, passaria a ter poder de voto assegurado por lei, de modo que a proposta inicial de comunicação pública poderia perder seu foco, inclusive com a possibilidade de dissolução do Conselho Curador ou a revogação de parte de suas atribuições.

A hipótese de ampliação de receitas próprias, sem alteração no formato da sociedade anônima, não inibiria as diretrizes da EBC. Manter-se-ia a governança, pois os princípios que a regem não são as fontes de receitas, mas sim a comunicação pública. Cada um dos coletivos deve se pautar pelos princípios que regem a Administração Pública e a comunicação pública para a construção do produto final ofertado à sociedade, a partir dos recursos financeiros que estiverem disponíveis.

A EBC possui peculiaridades que a distinguem, quanto à sua natureza de empresa pública. O seu planejamento para criação foi oriundo de demandas daqueles que estão mais próximos da produção e uso dos resultados da política pública. O formato de gestão agrega, aos aspectos tradicionais da administração, o Conselho Curador, a Ouvidoria e as audiências públicas, possuindo o produto final, logo, características que contemplam a pluralidade dos anseios decisórios dos interesses da gestão pública e do interesse público.

A possibilidade de ampliação de receitas não se foca apenas na necessidade da EBC. De fato, a proposta, tendo em vista as características de construção do projeto, também se projeta para o redirecionamento da parcela orçamentária que atualmente lhe é conferida, sendo assim a propositura bidirecional:

- Maior autonomia de gestão à EBC e,
- Nova destinação aos recursos orçamentários empregados à comunicação pública atualmente.

A obtenção de autonomia não significará a redução da participação do Estado no processo decisório. Ao contrário, a experiência administrativa de seus agentes é imprescindível para manter a empresa pública de comunicação à frente. É preciso, pois, agregar disposição para depreender que o foco da empresa requer tratamento ímpar, dado as características dos produtos de comunicação pública. Ademais, os aportes iniciais de parcela orçamentária ao projeto de criação da EBC, combinados à decisão e confiança governamental na aposta de captação de receitas próprias, garante ao Estado sua relação de sócio-dirigente.

Portanto, o Estado, enquanto acionista majoritário, poderá demandar aos órgãos de administração da EBC uma alteração na política de constituição de receitas utilizando-se de práticas de gestão estratégica, as quais pressupõem a compreensão de projeções de cenários de conjuntura para o país:

- As características singulares da atividade econômica da EBC permeiam um mercado dinâmico que envolve os canais de telecomunicações, cujas alterações são constantes e requerem decisões de investimentos céleres, sendo, portanto contingenciamentos orçamentários prejudiciais ao processo decisório;
- A lógica permanente sobre a escassez de recursos orçamentários para dar vazão a todas as demandas da sociedade;
- As possibilidades de crises econômicas, cujas consequências exijam políticas fiscais que possam gerar cortes orçamentários que retirem a política de comunicação pública às políticas de estímulos produtivos, por exemplo;
- Por se tratar de uma política pública, sujeita-se à discricionariedade de alternância de governos, cujo juízo, pode não compreendê-la como relevante os objetivos e prioridades da nação.

Por seu turno e de antemão, os colegiados da EBC podem utilizar os mesmos argumentos para advogar a possibilidade de majoração de receitas próprias, antecipando-se à hipótese de propositura do acionista (Estado).

CAPÍTULO 3 - A EBC NO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

3.1 Independência orçamentária

Numa abordagem generalista sobre a implicação da gestão orçamentária nas rotinas das ações nas esferas pública e privada, confrontando as atividades de empresas dos dois segmentos, é possível apontar diferenças. O processo orçamentário para a iniciativa privada é, concorde à Constituição⁴⁴, indicativo e tende a ser mais célere, desde a tomada de decisão para o início do processo de planejamento orçamentário até o desdobramento executório que compreende a captação dos recursos financeiros até a possibilidade de aplicação dos recursos. Há outras dissimetrias processuais apontadas no Quadro 7.

Quadro 7 - Diferenças entre os processos de estruturação orçamentária entre os setores público e privado

CRITÉRIO	ORÇAMENTO	
	PÚBLICO	PRIVADO
Planejamento orçamentário	Obrigatório (determinante)	Discrecionário (indicativo)
Exposição pública do orçamento (transparência)	Ostensiva	Recôndita
Captação das receitas	Ciclo da receita	Vendas comerciais
Execução das despesas	Ciclo de despesa	Decisão imediata de compra
Decisão sobre a execução orçamentária	Vinculada	Desvinculada
Forma administrativa para aquisição de insumos	Licitação*	Processos simplificados de compras

Fonte: quadro criado pelo autor partir da análise do referencial teórico.

Nota: *Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e Decreto 5.450/2005.

A execução orçamentária de todos os dispêndios do governo federal requer a vinculação do pagamento a ser realizado, é dizer, não se realizam as fases seguintes ao empenho da despesa sem que, nessa ocasião, indique-se a respectiva vinculação, a origem dos recursos. São conformidades impostas de relacionamento entre receitas e despesas.

A EBC, empresa estatal, entidade pública, criada para emergir em um espaço de disputa em que há a presença de outras empresas (privadas), as quais concorrem pela atenção e escolha do público pelos produtos e serviços ofertados por estas empresas congêneres, deve

⁴⁴ Artigo 174 da Constituição Federal.

conciliar as obrigações legais afeitas aos órgãos e entidades públicas à participação em um mercado evoluído e vasto⁴⁵ de mídias sociais com concorrência múltipla.

Antes, porém, cabe ressaltar com abreviamento o processo orçamentário. A arrecadação e recolhimento das receitas durante o exercício financeiro (conversão da previsão de arrecadação em meios de pagamento disponíveis aos cofres públicos) possibilita ao Estado dar conformidade ao orçamento que fora elaborado pelo poder executivo e aprovado pelo poder legislativo no exercício anterior (execução orçamentária).

A partir da conjunção de conceitos e etapas pré-definidas na Lei 4.320/1964, Lei Complementar 101/2000, Código Tributário Nacional, legislação que regula o processo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF), apura-se que há fases predeterminadas do processo de captação de receitas e de realização de despesas: ciclo das receitas (previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento); ciclo das despesas (fixação, empenho, liquidação e pagamento). Eles configuram etapas legais de consecução orçamentária que implicam procedimentos a serem seguidos pelos gestores públicos.

Significa dizer que o orçamento público é uma peça organizativa e combinatória das ações operacionais e financeiras do Estado em que, salvo exceções de caráter emergencial, todos os dispêndios deverão estar nele contido. Aqui se encontra outra característica prudencial e legal das ações do Estado para garantir a probidade no uso dos recursos do cidadão. O orçamento público, do planejamento à execução, rege-se pelo rigor do cumprimento a ciclos predeterminados que objetivam a austeridade das contas públicas.

Para a análise específica da EBC e para o propósito de análise de vinculação das receitas ou dependência orçamentária, foi utilizada a Tabela 14, de acordo com os resultados compilados da pesquisa realizada junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Exceção feita ao exercício de 2007, ano de criação da EBC, período em que a empresa ainda estava em processo de migração com os recursos ainda oriundos da Radiobrás, os demais anos apresentados na tabela demonstram o nível de dependência da EBC com relação aos gastos. Respectivamente, de 2008 a 2010, a proporção de recursos do Tesouro equivaleu a 86%, 87% e 80%.

⁴⁵ A inserção de uma empresa pública na área de comunicação é tardia (2007), pois as privadas, apesar de atuarem por intermédio de concessões públicas, estão no mercado atuando com interesses privados há muitas décadas.

Tabela 14 - Orçamento (EBC) – Recursos do Tesouro versus Recursos próprios

Recursos	2007		2008		2009		2010	
	Tesouro	Próprios	Tesouro	Próprios	Tesouro	Próprios	Tesouro	Próprios
Valores pagos	-	0,58	49,68	8,27	133,37	19,52	186,52	47,19
%	-	100%	86%	14%	87%	13%	80%	20%

Fonte: Siafi. Dados tabulados e estruturados pelo autor.

Notas: 1 - Valores (nominais) pagos em milhões de R\$.

2 - Execução orçamentária.

3 - Exceto despesa de pessoal.

Este cenário, com o volume de recursos oriundos do tesouro no período indicado, variando entre 80% e 86% indica o nível de dependência da EBC. O anacílico da composição percentual da tabela indica um crescimento acanhado das receitas próprias, resultado este, confirmado por sua natureza jurídica, definida em lei, que lhe confere a possibilidade de ampliar as receitas e simultaneamente a diminuição da dependência dos recursos da União.

Assim, notou-se a forte presença dos recursos ordinários da União na consignação orçamentária da EBC. Como o cenário da comunicação possui vasta concorrência, a EBC necessitaria buscar novas fontes de financiamento para obter maior autonomia de gestão em seu processo de estruturação orçamentária, mesmo mantendo-se como uma estatal.

3.2 Planejamento organizacional e receitas combinadas

Os gestores operacionais de uma organização, seus executivos, desejam autonomia para o gerenciamento, máxima liberdade de decisão, ainda que vigiada⁴⁶, para se sentirem em igualdade de condições para oferecer os retornos desejados pelos financiadores, dentro de um mercado competitivo. A independência organizacional decisória relativa é o resultado de um processo de conquista de confiança cujas percepções podem ser o aprendizado sistemático do meio (mercado), a existência de uma equipe administrativa e operacional de excelência, a proatividade comercial etc.

O planejamento estratégico organizacional⁴⁷ é a etapa de persuasão a ser executada para a busca de autonomia. Representa maturidade administrativa, conhecimento sobre o

⁴⁶ Trata-se de uma independência organizacional decisória relativa. Os executivos devem harmonizar a máxima do crescimento econômico e, conseqüente geração de lucros, para uma empresa num mercado concorrencial e seguir as diretrizes de seus estatutos, regimentos etc., bem como considerar as decisões dos sócios, mantenedores, financiadores etc.

⁴⁷ Processo gerencial que examina as principais questões de uma organização, em que se definem objetivo e metas, pautados em premissas como sua missão, seus princípios e valores, e a análise do ambiente interno e

mercado, reconhecimento sobre a necessidade de crescimento, ciência sobre as motivações de criação da organização. Consiste em um instrumento elaborado pelos executivos (corpo diretor) que, homologado pelos financiadores da organização, simbolizará um voto de confiança, tornando-se um pacto de gestão para o crescimento do negócio.

Se, ato contínuo à formalização de matriz estratégica, os demais níveis da empresa, realizarem planos de trabalho condizentes com o estratagema, a empresa tenderá à sinergia. Estes procedimentos constroem para todos os envolvidos uma visão panorâmica da empresa, e dela, contextualizada com o mercado ao qual está inserida.

O planejamento e o plano não são estanques. Faz-se necessário o acompanhamento permanente do processo de manutenção administrativa e de produção operacional, bem como do comportamento do público-alvo da organização. Invariavelmente, com o correr do tempo os três grupos passam por mudanças, ainda que sutis, ou podem ser influenciados por descolamentos externos à suas origens, provocando entropia⁴⁸ e comprometendo o planejamento realizado.

Dentre os planos realizados, encontra-se aquele que concerne às finanças organizacionais e, particularmente, à previsibilidade de majoração das receitas, do faturamento⁴⁹. As mudanças comportamentais que venham a influenciar as perspectivas do planejamento poderão também influenciar a captação das rendas, principalmente do público consumidor. Portanto, os procedimentos do cidadão-diligente em face de estímulos sociais, de sentimentos e necessidades íntimos ou de concerto de ambos deverão ser objetos de observação permanente.

Cada modelo de organização tem características próprias que podem levá-la a êxitos ou a malogros. É importante ter ciência sobre as estratégias de planejamento de modelos que acumularam êxito na relação com o mercado e com a sociedade em geral. Mas copiá-las pode ser estéril, pois tecnologia estratégica para construção de relacionamento entre empresa e público-alvo é o desenlace singular da identidade da relação construída. Ademais, o lugar e

externo (público-alvo, concorrência, legislação etc.) à organização, determinando um rumo na busca de um futuro desejado para a organização. A proficiência do planejamento dar-se-á por um plano de ação no qual se manterão as atividades rotineiras da organização e se implementarão os projetos contribuintes aos novos rumos almejados.

⁴⁸ A entropia leva a perda de integração e de comunicação em uma organização, provocando perda de esforços e de informações (ineficiência), resultando em desorganização e perda de foco do negócio (ineficácia). Em oposição, o monitoramento e avaliação permanente conduzem à manutenção da sinergia.

⁴⁹ As referências às estratégias para aumento de receitas, no caso da EBC, devem ser ponderadas em razão do caráter público da comunicação, afinal não se objetiva o retorno de lucro aos acionistas financiadores do projeto (governo), mas sim a execução de uma política pública útil de acordo com critérios de utilidade para o cidadão, o que pressupõe eficiência do gasto público, portanto menor dependência das fontes onerosas a ele associada à qualidade dos produtos ofertados.

tempo onde o modelo foi implantado envolvem variáveis que também podem condenar a adoção de modelos.

As razões que dão causa ao produto do conhecimento, fruto da relação entre demandante e ofertante são intransferíveis, são pessoais, mas o resultado das aplicações de técnicas padronizadas que redundam em modelos prósperos de gestão, transigem adaptação. Os modelos de gestão financeira de receitas são passíveis de transferência tecnológica com os devidos ajustes à nova realidade, porque não simbolizam o acúmulo histórico de identificação da empresa, inibidor de transferência, mas sim, representam o fluxo monetário, periódico e atualizado das relações entre empresa e consumidores.

O nascimento da EBC é extemporâneo a outros modelos de empresas públicas de comunicação no mundo, o que não subtrai a possibilidade de análise de modelos referenciais de fontes de financiamento de empresas públicas de comunicação, disseminados e consagrados em seus países de origem. O Quadro 8, a seguir, apresenta alguns modelos de empresas ou sistemas públicos de comunicação de oito países e suas modalidades de fontes de financiamento.

Nenhum dos países observados sobrevive unicamente de receitas próprias. No máximo, há uma combinação com os recursos oriundos de tributação. Contudo, dado o tempo de existência destas companhias, mesmo não possuindo apenas receitas geradas pela oferta de seus produtos, não significa que estas empresas não possuam autonomia de decisão e de produção, conforme análise de Nazareno (2007), cujos modelos de gestão e decisão, apesar de variações, possuem as principais características similares ao modelo brasileiro.

Quadro 8 - Fontes de financiamento das empresas públicas de comunicação

PAÍS	EMPRESA	CRIAÇÃO	MODALIDADE	ORIGEM (fato gerador)
África do Sul	SABC	1936	Taxa de licença	ND
Alemanha	ARD, ZDF	1950, 1963	Taxa de licença	Toda a população. Posse de aparelho receptor de televisão.
			Receita própria	Publicidade (limitação de vinte minutos diários)
Canadá	CBC	1936	Orçamentário	ND
			Receita própria	Comercialização de produtos, publicidade e serviços (acesso à internet)
EUA	PBS	1970	Fundo público federal	ND
			Receita própria	Doações, comercialização de conteúdo e apoios culturais
França	France Télévisions	2000	Orçamentário	ND
			Receita própria	Patrocínios, prestações de serviços e anúncios institucionais
Itália	Rai	1954	Taxa de licença	ND
Japão	NHK	1925	Taxa de licença	Domicílios que recebem sinal aberto. Não há obrigatoriedade para assinantes de TV a cabo.
Reino Unido	BBC	1927	Taxa de licença	Toda a população. Posse de aparelho receptor de televisão.
			Receita própria	ND

Fonte: Nazareno (2007) e página eletrônica da EBC. Dados tratados e compilados pelo autor.

Nota: ND – Informação não disponível.

Os custos físicos para instalação de um sítio de produção e transmissão de informações são elevados porque está envolto na demanda por alta tecnologia (*high tech*) capaz de alcançar os cidadãos no amplo território brasileiro. Mas não é o principal. Os maiores custos são os que seguem de manutenção de captação e produção de informações conforme descrito por João Brant (MIELLI, 2009, cap. 8, p. 64), pois requerem mão de obra especializada combinada com a celeridade logística para o deslocamento e apoio técnico especializado.

Uma empresa, principalmente em fase inicial, requer investimentos, e a EBC os teve por parte da gestão governamental para permitir o acesso inicial neste mercado fechado de comunicação. Esta iniciativa sinalizou favoravelmente para quebrar a barreira de entrada⁵⁰ neste segmento conduzido por um oligopólio (Quadro 9), composto por grandes grupos de mídia, atuando num formato *holding* que combina comunicação e outros negócios que se cooperam mutuamente entre as empresas do grupo.

Quadro 9 - Grupos de comunicação brasileiros

GRUPO		GRUPO	
1	Alves de Queiroz Comunicações	18	Grupo São Braz
2	Diários Associados	19	Grupo Silvio Santos
3	Fundação Cásper Líbero	20	Grupo Traffic
4	Fundação Padre Anchieta	21	Grupo Zahran
5	Gpcom	22	Organização Jaime Câmara
6	Grupo Abril	23	Organizações Romulo Maiorana
7	Grupo Bandeirantes de Comunicação	24	Organizações Globo
8	Grupo Bel	25	Organizações Martinez
9	Grupo Edson Queiroz	26	Organizações Sol Panamby
10	Grupo Graça	27	Rede Amazônica
11	Grupo JCPM	28	Rede Bahia
12	Grupo JMalucelli	29	Rede Gazeta
13	Grupo Massa	30	Rede Pampa
14	Grupo Objetivo/UNIP	31	Rede TV
15	Grupo RBS	32	Sistema Brasileiro do Agronegócio (SBA)
16	Grupo RIC	33	TV Tarobá
17	Grupo Record	--	-----

Fonte: quadro compilado a partir de informações presentes na página eletrônica <televisado.wordpress.com> e com confirmação posterior, a partir de consultas junto às páginas dos grupos pesquisados. Acesso em 02 jul 2011.

É notório que boa parte deste segmento, caracteriza-se por oligopólio, porque possui concentração pelos grupos que têm como carro-chefe os negócios de comunicação vinculados

⁵⁰ Barreiras de entrada é um conceito que aponta para a existência de fatores, variáveis econômicas que desestimulam uma organização a atuar num determinado segmento ou mercado. Num monopólio é característica elementar, num oligopólio organizado pode haver manipulação de preços (redução) para evitar a entrada de concorrentes, caracterizando a existência de cartel.

às mídias de televisão e de rádio em nível nacional (Bandeirantes, Globo, Record, Rede TV e Silvio Santos), o que vem lhes permitindo conquistar níveis de audiência que se convertem em receita de publicidade. Os demais grupos atuam como canais de reprodução de informação ou se mantêm dado o volume de negócios lucrativos não atinentes à comunicação, mas vislumbram neste segmento um potencial mercantil.

O amparo governamental para os investimentos à EBC é fundamental na fase inicial (primeiros anos de atividade), mas a médio e longo prazo passa a ser um apoio relativo. O amparo é contingente porque se trata de uma consignação orçamentária, portanto suscetível a interrupções conjunturais, principalmente por ser ainda uma política jovem. Por outro lado, a criação de obrigação pecuniária específica e direta aos indivíduos da população brasileira não encontraria amparo, pois a carga tributária já alegada excessiva (Tabela 15), sofreria manifestações em contrário, a qualquer tentativa de ampliação.

Tabela 15 - Carga tributária brasileira (% do PIB)

2006	2007	2008	2009	2010
33,36%	33,95%	34,11%	33,14%	33,56%

Fonte: Receita Federal. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2010.pdf>>. Acesso em 19 out 2011.

Portanto e conforme modelo de composição de receitas de outros países que possuem empresas públicas de comunicação, as receitas oriundas dos cofres públicos não devem ser desprezadas, mas sim, combinadas com a criação de receitas próprias. Mas, considerando que a comunicação pública no Brasil surgiu em momento distinto e desenvolve-se em condições também diferentes daqueles em que ocorreram naqueles países, alternativas devem ser pensadas que minimizem gradativamente a participação orçamentária do Estado, a médio e longo prazo.

3.3 Receitas legais

Até o presente momento, a maioria dos recursos que compõem a receita da EBC é oriunda de fração orçamentária da União (Tabela 14) - as receitas ordinárias -, permitindo à EBC a produção de uma gama de produtos de comunicação pública materializados por programas audiovisuais, radiofônicos, escritos etc., ofertados à população por emissoras de

rádio, canais de televisão e internet (dentre outros), caracterizando-se por um serviço público indivisível.

Assim, como o Estado disponibiliza um bem público, com características de indivisibilidade, sob o aspecto tributário, a composição das receitas da EBC é classificada como tributária.

Como evento hipotético de planejamento, ao se presumir a criação de uma obrigação pecuniária direta ao cidadão em razão dos produtos e serviços ofertados pela EBC é preciso enquadrar a natureza do tipo que determinaria a classificação tributária.

Se indiscriminadamente o poder público federal cobrasse de forma individualizada ao cidadão um tributo pela disponibilização de produtos oriundos da comunicação pública, então, ter-se-ia um enquadramento enquanto taxa.

Conquanto, se um dos serviços de comunicação, televisão ou rádio, por exemplo, pudesse ter o tempo de uso mensurável individualmente para cada cidadão e passível de cobrança, como ocorre com a distribuição de água e energia elétrica, o serviço poderia assim ser classificado preço público, em razão da exploração econômica privada de bens e recursos do Estado. Mais especificamente, caso entendêssemos a comunicação pública como serviço público, teríamos uma tarifa, remuneração pecuniária de um serviço público.

A criação de uma taxa para estes fins soaria excessivo à população, ao analisar o poder de tributar do Estado. Seria compreendida como medida antagônica capaz de desvanecer o contexto histórico de surgimento e construção do ideário de comunicação pública, ademais se engrossaria o coro contra o alcance tributário do Estado, em razão de mais uma carga ao cidadão.

Adotar a possibilidade de uma tarifa ou preço público parece ser também uma ação desmedida para o atual momento. Primeiro, porque, em se tratando da audiência, já há uma acomodação nos canais de televisão que compõem a rede aberta e sem impedimentos monetários ao telespectador para acessá-la. O mesmo raciocínio pode ser adotado para as rádios e internet, bastando que se disponha do aparelho e, no caso da web, de um provedor. O acesso em si é gratuito na maioria dos portais, portanto mais uma contradição à criação de tarifa ou preço público, cujos exemplos seriam tomados como parâmetro ao cidadão para inibir tal criação.

Considerando taxa, tarifa ou preço público, ainda em suposição, é provável que vários segmentos da população se manifestassem contrários com amplo apoio das empresas de comunicação privadas, com alegações diversas, dentre as quais, que a população não estaria

disposta a pagar por algo que, por vontade própria, não acessa. Como consequência, haveria uma tendência de inibição para qualquer possibilidade de aumento de audiência.

3.4 Receitas próprias - obrigação pecuniária

A proposta para a ampliação de receitas próprias deve se pautar numa lógica de funcionamento de mercado em que se construa um produto com qualidade e que esta mesma característica seja identificada pelo público a ponto de entendê-lo como útil aos seus anseios. Deve-se construir um produto de comunicação com excelência, atendendo aos princípios da comunicação pública, do interesse público, do interesse do público e do aperfeiçoamento da relação cidadão-Estado, seja qual for o veículo (televisão, rádio, mídia impressa etc.), cujo processo de tomada de decisão esteja na discricionariedade de escolha do cidadão-diligente.

Cabe lembrar que o artigo 11 da lei 11.652/2008 apresenta doze incisos com possibilidades, individualizadas ou combinadas, para a constituição de receitas da EBC. O inciso XII inibe a obtenção de rendas que venham a comprometer os princípios e objetivos da radiodifusão pública. A criação de uma taxa, tarifa ou preço público cobrada de forma direta a cada cidadão representaria inobservância de princípio capital da comunicação pública: a obrigatoriedade de pagamento pela recepção do serviço de comunicação. A comunicação, especialmente a pública, deve ser um “contrato” de aceitação entre emissor e receptor.

Há no artigo 11, determinações acerca de fontes tributárias, captadas por regimes legais. São eles:

- **Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública** (art. 32 da Lei 11.652/2008);
- **Programa Nacional de Apoio à Cultura** (PRONAC – Lei 8.313/1991), composto pelos: Fundo Nacional da Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e, Incentivo a projetos culturais.;
- **Fomento à atividade audiovisual** (ANCINE/CVM – Lei 8.685/1993);
- **Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional** (CONDECINE) e **Fundo Setorial do Audiovisual**, ambos, presentes na Lei 11.437/2006.

As quatro fontes acima resultam de determinação legal vigente, cujas receitas, apesar de possuírem títulos diferentes do Quadro 8, que traz modelos externos, muito se pareceria às taxas de licença, enquanto receita de suporte, destinada à EBC. Uma delas, a Contribuição

para o Fomento da Radiodifusão Pública, encontra-se em análise no judiciário⁵¹ desde 26 de maio de 2009, cuja decisão favorável permitiria uma receita anual, estimada pela Federação Brasileira de Telecomunicações (Febratel)⁵² entre R\$ 190 e R\$ 220 milhões.

Contudo, dadas as alegações prévias, apesar de ser uma fonte com volume expressivo de receitas para a EBC, não constitui o foco deste trabalho, por se tratar de uma captação que não pressupõe a tomada de decisão espontânea do agente que disponibiliza seus recursos, haja vista que, no caso da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, o autor da ação iniciou a petição com um mandado de segurança e que há ainda irresolução para a decisão a ser tomada.

Assim, o atual modelo aceita a dotação orçamentária, em maior proporção de fontes de receitas derivadas. Mas a ideal, sob o ponto de vista de autonomia de gestão econômico-financeira é que esta razão entre num processo de inversão e, com a possibilidade de majoração das receitas próprias, a composição passe a ter maior parcela de receitas originárias.

Neste sentido, o caminho a ser trilhado e seguido deveria adotar uma estratégia gradual de obtenção (captação) de receitas, seguindo outras possibilidades do art. 11, quais sejam:

- “de prestação de serviços a entes públicos ou privados, da distribuição de conteúdo, modelos de programação, licenciamento de marcas e produtos e outras atividades inerentes à comunicação”;
- “de apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos”;
- “de publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços”;
- “de recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas”.

Cada uma das quatro disposições elencadas destaca a possibilidade de geração de receitas a serem obtidas a partir de pessoas jurídicas. O preceito é legal e exige cumprimento. Nada obstante, deve-se relativizar o mandamento provendo-o do contexto deste trabalho. Há um público consumidor a quem se destina a obra da EBC, portanto a decisão da pessoa

⁵¹ Tribunal Regional da Primeira Região, 6ª Vara Federal. Processo nº 2009.34.00.017899-8. Disponível em <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/index.php?secao=DF>>. Acesso em 16 out 2011.

⁵² Informação disponível em <<http://www.febratel.org.br/noticia.asp?id=64>>. Acesso em 16 out 2011.

jurídica em aportar ou não recursos que contribuirão com as receitas próprias da EBC dependerá da análise do público (da qualidade do produto, dos níveis de audiência, dentre outros quesitos).

3.5 Receitas próprias - negociação mercantil

Como dito anteriormente, a proposta para a ampliação de receitas próprias deve se pautar numa lógica de funcionamento de mercado, portanto, como característica mercadológica de estrutura hierárquica de uma empresa, há que se considerar a existência de áreas⁵³ cujo foco dê impulso ao faturamento comercial. Nem mesmo se discute, nesta oportunidade, a estratégia de vendas, o modelo de gestão de equipe de vendedores etc.

Dentre todas as áreas especializadas a oferecer produtos e serviços ao público, os profissionais da área de vendas costumam exercer a função de elo entre ofertantes e demandantes. Uma equipe de vendas, normalmente, requer instrumentos (técnicas de venda) para dar vazão ao seu produto, mas, sobretudo, precisa de argumentos que destaquem a qualidade do produto a ser demonstrado e comercializado.

A comunicação pública no Brasil, em âmbito federal, é nova, mas a comunicação em si, não é produto novo, de modo que há perfis historiados de preferência dos consumidores de comunicação. Como perspectiva de ampliação futura da receita, compete à EBC reconhecer o delineamento destes consumidores, agregando as características desejáveis do produto comunicação pública. Encontrar o termo adequado ao produto comunicação entre os anseios de produtor e consumidor será imprescindível à manutenção do negócio.

Seria o primeiro passo para o início das atividades para se agenciar a captação de receitas no formato de ação mercadológica. A propósito, a atividade comercial, agenciada por equipe de vendas, costuma ser o primeiro teste sobre qualquer produto lançado ao mercado, pois a sensibilidade sobre o produto é captável por pesquisa não informal, boca a boca acerca de como a sociedade o vê ou, se não o acessa, descobrir a razão por que ainda não o conhece.

A antecessora dos serviços da EBC, a Radiobrás, possuía equipe com atribuições similares. As funções incumbidas à equipe foram desfeitas em razão da Súmula nº 229 do Tribunal de Contas da União, embasada no Decreto-Lei 2.355/1987, por considerar que no serviço público há um limite para as remunerações dos servidores, limitação esta prevista constitucionalmente (inciso XI em cotejo com o §9º do artigo 37).

⁵³ Estudo de mercado, prospecção, promoção, publicidade, relações públicas, vendas, assistência pós-venda.

Contudo, a União, ao adotar medida transitória e planejada à instalação de independência do orçamento fiscal às estatais que detêm potencial para elevação de receitas e, neste caso específico, considerando o diferencial da natureza dos produtos e serviços da EBC, poderia autorizar medida temporária que permitisse alcançar autonomia financeira.

O período de transição, de subordinação orçamentária à União para independência, poderia ser respaldado, em bom direito, pela Lei 7.711/1988 (art. 4º, § 1º e 2º), que trata sobre retribuição adicional variável e pela Lei 7.787/1989 com a denominação de gratificação de estímulo à fiscalização e arrecadação, cujos fins são mantidos pela Lei-Delegada 13/1992 (art.13). Seus propósitos são de estímulo, no caso tributário, à atividade de fiscalização, não ao cargo público, destarte, são estímulos à produtividade. Uma lógica muito similar à iniciativa privada para a promoção de vendas de produtos e serviços.

Ademais, projetando-se uma progressão contínua nos volumes obtidos pelas receitas próprias, a ponto de a EBC não mais requisitar recursos do orçamento fiscal, deixaria a empresa de ser uma estatal dependente e, portanto, não se enquadrando mais nos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - inciso III, art. 2º -, da Portaria STN 589/2001 (inciso II, art. 2º) e, da disposição acerca do teto remuneratório previsto na Constituição (art. 37, § 9º), pois não haveria destinação de orçamento fiscal para despesas de pessoal, custeio em geral e capital.

3.6 Receita, produto comunicação pública e audiência

Há possibilidade de se majorar o volume das receitas, ao se fazer uso de uma ampla lista de fontes de financiamento. Aos militantes de comunicação pública, desde profissionais que dela participam, passando pela academia e chegando até os cidadãos-diligentes que por ela se interessam, há expectativas qualitativas quanto aos produtos e serviços ofertados. Espera-se deles, qualidades técnicas de transmissão e de produção, que devem oferecer cobertura à diversidade do território brasileiro, o que requer equipamentos e profissionais qualificados, além da contratação de produtoras independentes.

O produto comunicação pública, de acordo com a lei e com os defensores teórico-práticos, possui objetivos sublimes e características peculiares e complexas e, entretanto, a EBC, como representante desta comunicação pública em nível nacional no Brasil, está contida num mercado dependente de consumidores e, como tal, se sujeita à lei da oferta e da procura, portanto, aos sabores e dissabores da economia (falhas de mercado, oligopólio, regulação ou desregulação etc.).

Portanto, esta é uma área em que não há produtos de “prateleira” – não abordam a lógica de funcionamento de varejo, cujos produtos disponíveis resultam de uma linha de produção manufatureira. Quando não, demanda-se deste produto a qualidade de uma peça artística com a celeridade de feitura similar a de um aparelho celular, ante uma linha de montagem de um estabelecimento industrial mecanizado.

Tendo em vista, as características do produto comunicação pública, comparadas aos objetivos da EBC, cujo parâmetro é uma antítese do produto comunicação privada, pois requer qualidade produtiva comparativamente superior, num ensaio de expressão monetária, é previsível que a EBC ainda dependerá da fonte dos recursos do Tesouro Nacional (não-próprias) por um longo período. Mas é um esforço necessário ao estabelecimento desta empresa ainda tenra no Brasil. A atuação de uma empresa de comunicação e a competência para financiá-la é tema defendido por Mendel e Salomon (2011, p.50, interpolação do autor).

Consequentemente, as emissoras comerciais se sentem menos atraídas por esses gêneros e são pressionadas a produzir mais com menos, abrindo mão da qualidade. Portanto, é reconhecido que as PSB's [Public Service Broadcasting – Serviço Público de Radiodifusão] precisam contar ao menos com alguma forma de apoio financeiro público.

Neste mercado, a aceitação do produto antecede a possibilidade de venda, o que ocorre pela verificação dos níveis de audiência. Aqui, há o destaque de uma diferença entre o produto público, que pode ser ofertado sem consulta direta e prévia da população⁵⁴ e, o produto de interesse do público, em que deve haver uma interação direta do cidadão-diligente para que haja um processo que permita a ascendência dos níveis de audiência.

Nesta linha, Valerio Fuenzalida, defensor da ampliação da audiência, considera a comunicação pública (especificamente a TV pública) um produto público atrativo, útil e, quiçá, essencial à sociedade, pois coopera com formação diuturna do cidadão e, portanto, deve haver interessados, não bastando apenas estar disponível à população. Fuenzalida assim descreveu seu ponto de vista: “Um canal público sem audiência é como uma escola pública, a qual ninguém quer frequentar ou como um hospital público no qual ninguém quer ser atendido.” (informação verbal)⁵⁵.

⁵⁴Como são as transmissões de rádio e televisão em sinal aberto, a defesa nacional, a iluminação pública e as praças, bens públicos que, manter-se-ão disponibilizados à população, independentemente da vontade individual para tê-lo ou usufruí-los.

⁵⁵Palestra proferida por Valerio Fuenzalida no Seminário Internacional sobre Mídias Públicas, em Brasília, em 30 de junho e 01 julho de 2001, no auditório da EBC.

Portanto, a multiplicação das fontes de financiamento, por meio de receitas oriundas do Tesouro Nacional ou, preferencialmente, pela ampliação das fontes próprias, é relevante como um dos mecanismos para melhora da autonomia gestora da EBC, mas não deve ser olvidada a elaboração de estratégia que contribua para firmar na sociedade a importância da marca comunicação pública, via EBC, aumentando a audiência, por meio de uma prospecção mercadológica, adotando modelos de planos de ação, de *marketing*, dentre outras perspectivas que possam contribuir para este objetivo.

CAPÍTULO 4 - PROCESSO DE APROXIMAÇÃO ENTRE EBC E AUDIÊNCIA

4.1 Orçamento e audiência como consolidação do projeto de comunicação pública

A otimização do orçamento de uma organização é necessidade consumada, especificamente o da EBC, por se caracterizar uma jovem empresa que requer investimentos em muitas áreas de atuação. Podem ocorrer pelo aumento das receitas e/ou pela eficiência no uso dos recursos com foco na minimização dos custos.

Para a hipótese de eficiência, existem técnicas econômico-financeiras e de análises de fluxos de processos e de projeto que viabilizam o alcance do resultado, conforme destaca Buarque (1984, p. 25).

A realização do projeto, desde a ideia inicial até o seu funcionamento como uma unidade de produção, é um processo contínuo no tempo, através de sucessivas fases, nas quais se combinam considerações de caráter técnico, econômico e financeiro, estudadas através de diferentes etapas.

Seguindo o raciocínio, Woiler e Mathias (1996), ao tratarem das estruturas e das etapas necessárias ao desenvolvimento de um projeto, reforçam o pensamento de Buarque (1984), contudo agregam uma nova ideia que vem a qualificar o presente momento da área de comunicação no mundo, cuja dinamicidade na transformação das plataformas em razão da interação com o público consumidor ocorre de maneira tão acelerada que compromete a longevidade de projetos e de planejamentos, sendo necessária a adoção de técnicas que permitam apontar flexibilidades.

Um projeto pode ser entendido como um conjunto de informações, que são coletadas e processadas, de modo que simulem uma dada alternativa de investimento para testar sua viabilidade. [...] Além disso, o processo de elaboração e análise fica mais complicado quando se considera que, para quem vai decidir sobre o investimento, as hipóteses e as considerações extraprojeto (ou seja, as análises qualitativas) tendem a desempenhar papel muito mais importante do que o resultado das análises quantitativas. (WOILER e MATHIAS, 1996, p. 35)

Schumpeter (1939), na análise dos ciclos econômicos, defende a ideia do processo de expansão impulsionada pela inovação que altere as condições gerais de determinado equilíbrio econômico (portanto, outro foco para ampliação de receitas). Dentre elas, está a redução de custos que permitirá, em última instância, a possibilidade de majoração das receitas. Contudo, para ele, a inovação supera as possibilidades oferecidas pela redução de custos.

A inovação é a introdução nas funções do processo produtivo que proporcionam mudanças (deslocamentos) nas curvas de custo existentes, característica esta, responsável, mais do que outras, pelos peculiares desequilíbrios, competições selvagens, bem como a redução de custos inerentes ao sistema capitalista. (SCHUMPETER, 1939, p. 88, tradução do autor)

A majoração das receitas pode se realizar pela ampliação do leque de fontes de financiamento presentes no projeto inicial, quais sejam, o lançamento de novos produtos e serviços a serem ofertados no mercado ou a ampliação da escala das vendas dos produtos atuais, no caso de uma empresa pública, a partir das devidas comprovações legais e políticas que impliquem em aumento das dotações orçamentárias.

Seja qual for o caminho a ser seguido, o aumento da receita precisa ter uma justificativa estratégica que embase a decisão. Para efeitos deste estudo e pelo arrazoadado do propósito, considerar-se-á a necessidade de investimentos que potencializem o aumento dos níveis de audiência, pois as vendas de produtos e serviços pressupõem que o produto possua uma aceitação prévia que, neste caso, condiz com os níveis de audiência. É o que aponta Shapiro e Varian (1999, p. 28).

O desafio maior é atingir massa crítica - depois disso, as coisas ficam mais fáceis. Uma vez que você tenha uma base de clientes suficientemente grande, o mercado se fará por si mesmo. No entanto, ter uma tecnologia superior não é suficiente para vencer. Você pode ter de empregar instrumentos de marketing como os preços de penetração para disparar o feedback positivo.

De todas as formas, antes do investimento, deve-se compreender qual a estratégia desta majoração de receita, seja qual for a via adotada para aumentá-la. No caso da EBC, em razão de sua natureza a composição estratégica, deve conter:

- Aumento dos níveis de audiência;
- Maior percentual de aprovação de qualidade dos conteúdos radiofônicos, audiovisuais, e multimídias em oferta desde a criação da EBC.

Uma vez mais e para efeitos específicos deste estudo, reforça-se a adoção da prerrogativa para consecução dos propósitos: o aumento dos níveis percentuais de audiência.

Os propósitos do raciocínio consistiriam em ampliar as receitas, posteriormente aumentar a audiência ou, com possibilidade de crescimento simultâneo. Porém, o fundamento a ser desenvolvido é que a empresa deve apostar, num primeiro momento, no aumento da

audiência através da fixação da marca EBC e seus produtos. É preciso torná-la visível e, mais ainda, demonstrá-la acessível ao cidadão.

A adoção de uma estratégia para ampliar a audiência inclui a definição de um público-alvo que, no caso da EBC e seus produtos, bem como da sua característica inerente (empresa pública que fornece um bem público), significa toda a população brasileira. Porém, deve existir alcance, por meio de equipamentos que permitam a transmissão de suas produções, via mídias tradicionais (radiodifusão - televisão e rádio) ou sociais (internet), de modo que a cobertura seja plena.

4.2 Justificativa para a estratégia de ampliação da audiência

A frequência da penetração junto aos usuários de comunicação nos dias atuais é mais compartilhada, pois, no início das transmissões pelos veículos possíveis, havia um número menor de mídias tradicionais do que há nos dias atuais (radiodifusão)⁵⁶. Ademais, a quantidade se potencializou com o advento das mídias sociais, o que exige dos produtores mais pesquisas e estudos sobre as características do público-alvo para que maior possa ser a chance de atingi-lo e, por conseguinte, fidelizá-lo, com a manutenção do seu gosto.

Neste cenário, a definição do público-alvo é um passo fundamental, pois é nítido que o objetivo da EBC seria atingir toda a população brasileira. Não obstante, essa é uma meta muito ambiciosa para o curto prazo, considerando ser esse um produto diferenciado que depende da conquista do cidadão-diligente e da manutenção da qualidade da notícia para posterior fidelização.

As empresas quando lançam produtos ao mercado consumidor sem característica de inovação, mas apenas de renovação, sem campanha prévia de demonstração (via publicidade midiática ou por meio de outras técnicas), fazem-no por considerar que as características daquele produto já são conhecidas do público e dependerão da propaganda boca a boca para ganhar terreno, quando o produto concorrente já possui grande fatia do desejo dos consumidores. A empresa que lança um produto com essa característica o faz porque o considera como sendo um produto substituto. Um produto, de fato, novo ou que possua novos traços dependerá de uma apresentação, ou melhor, de uma investida no mercado que

⁵⁶ O primeiro conjunto de dados disponibilizados pela ANATEL se refere ao ano de 1978 e aponta um número 1.748 concessões, no ano de 2010 eram 20.053. O número cresceu quase doze vezes o momento inicial de apuração.

demonstre sua serventia para o consumidor. Ademais, o produto deve sinalizar utilidade para o futuro de quem o consome.

Quando se pensa na EBC, é preciso saber que o bem, seja qual for o veículo, é a informação, que, diferentemente de um bem físico, não se prestará apenas ao futuro, cujo conjunto de informações apresenta utilidades diversas, podendo ser usadas como efemérides⁵⁷, de forma anacrônica ou tempestiva. Contudo, apesar da relevância do produto informação, ainda não será suficiente para o público buscar os produtos da informação produzidos pela EBC.

O desafio está em ofertar-lhes amostras do produto informação para apreciação, como se fora uma degustação oferecida por produtores de alimentos em supermercados, levando em consideração a necessidade prévia de se construir, simultaneamente, a reputação da marca EBC, tendo em vista o seu caráter novel de pouca penetração da insígnia neste mercado concorrencial.

Shapiro e Varian (1999, p. 18) classificam esta compreensão como sendo o bem um bem da experiência e descrevem as técnicas comuns para que o produto chegue ao público.

Os negócios da informação [...] arquitetam diversas estratégias para fazer com que os consumidores precavidos superem sua relutância em comprar informação antes de saber o que estão adquirindo. [...] você pode olhar as manchetes nas bancas de jornais, ouvir canções populares no rádio e ver trailers no cinema. [...] A maioria dos produtores da mídia supera o problema do bem da experiência por meio da promoção da marca e da reputação. A principal razão pela qual lemos o Wall Street Journal hoje é porque o julgamos útil no passado.

E aí, a construção da reputação apresenta mais um foco da estratégia a ser desenvolvida. Porém é relevante lembrar que há concorrência, não só dos produtores, como de inúmeros reprodutores de informações, tais como: televisões, rádios, internet, redes sociais eletrônicas e presenciais etc. Isso pode levar o cidadão a se sentir saciado quanto às fontes informacionais. Deduz-se o lógico: é preciso então ofertar um diferencial - a inovação - que distingue, que desperta o interesse do público e, concomitantemente, coopera para o crescimento econômico. Neste caso pode ser entendido sob um aspecto microeconômico, visualizando-se a EBC como uma firma.

A inovação é elemento de restauração do cenário econômico e depende de seus agentes que, num primeiro momento, são representados pelos capitalistas, detentores do modo

⁵⁷ Abordagem da informação como evento histórico, longínquo ou recente ao calendário vigente, mas com importância histórica para o indivíduo, esteja ele ciente ou não do fato, pois conforma, sobretudo, o interesse social no qual está ele envolvido.

de produção e dotados de capacidade econômico-financeira para empreender a inovação. Esta defesa, presente em *Business Cycles* (SCHUMPETER, 1939, p. 100, tradução do autor).

Para as ações que consistem na realização de inovações se destinou o termo “empresa” e, aos indivíduos que as executam, “empreendedores”. Esta decisão terminológica é baseada em fatos históricos e em proposições teóricas, ou seja, a emergência de inovações é a única função que é fundamental na história e essencial na teoria que faz uso deste termo.

O verbo empreender, em nosso vernáculo, possui o seguinte valor para o Dicionário Eletrônico Houaiss: decidir realizar tarefa difícil e trabalhosa. Ressalte-se que a dificuldade e o labor se potencializam, quando se combinam as variáveis, mercado de comunicação e empresa pública, na perspectiva da busca pela inovação.

Estes agentes não estão sozinhos, pois a inovação não surge como ato espontâneo do capitalista (empreendedores). Seja pelo intento de ampliação das receitas ou pela necessidade de se manter no mercado, a inovação dependerá de outro agente econômico: os consumidores. Eles deverão ser ouvidos previamente para se saber qual deverá ser o empreendimento que permitirá uma inovação suficiente a ponto de conquistar o público, mormente, quanto ao produto informação nos dias atuais, com a proliferação de redes sociais. Afinal, seria uma atividade muito arriscada focalizar determinada estratégia para lançar um produto sem saber previamente se haveria aceitação, seguindo a linha popularizada do pensamento de Jean-Baptiste Say: a oferta cria sua própria demanda.

Portanto, a conquista por parte da EBC de público, neste mercado rival, deve acontecer por intermédio de atos empreendedores, mediados por pesquisa prévia capaz de lhe minimizar os riscos de despesas com ações custosas aos cofres públicos, devido a ações não acertadas ou sem planejamento.

A essência da estratégia para o despertar de interesse para os produtos informacionais que a EBC tem a oferecer à população é destacada nas palavras de Shapiro e Varian (1999, p. 19), como determinante na relação entre produtor e consumidor da informação, cujo cotejo mensurável entre os dois componentes é o fluxo financeiro gerado, que, no caso da EBC, poderá significar novas fontes de receitas.

A tensão entre dar a informação – deixar que as pessoas saibam o que você tem a oferecer – e cobrar delas para recuperar seus custos constitui um problema fundamental da economia da informação.

As presentes alterações no mundo concernentes ao universo de produção de informações acompanham, em certa medida, os passos da indústria de equipamentos para a comunicação e para o entretenimento que, por seu turno, é influenciada pela velocidade que se emprega na vazão das produções informacionais, demandando da indústria maior aceleração. É um fluxo de incentivo retroalimentar.

De um lado, as análises para estes eventos são de cunho tecnológico, de engenharia de produção, em suma, econômicas. Contudo, o objeto de estudo ou foco de negócio possui outro elemento também econômico, quais sejam, os usuários da informação. Esta ótica deixa claro que o evento demanda uma análise sociológica, pois boa parte desta moção resulta dos anseios que foram potencializados com a revolução da internet (mídias sociais), oferecendo maior dinâmica e, simultaneamente, massificação dos processos comunicacionais.

Reforça-se a ideia de retroalimentação por meio da interação cooperativa para a evolução das fontes midiáticas na relação entre consumidor e produtor. É um processo de exigir a execução e executar o exigido. Se não houver cooperação, considerando-se essa simbiose como um negócio, a parceria não só acaba, como o agente incapaz de cooperar será automaticamente excluído.

A informação passa a se caracterizar como produto quando, primeiro, completa os requisitos da comunicação em que se demanda a existência de interlocução entre, pelo menos, dois agentes com características de consumo massificado. Afinal, um livro sem leitores é um diário infanto-juvenil com anseios de ocultamento; um audiovisual, notadamente chamado de filme, sem espectadores, torna-se um vídeo caseiro; uma palestra, um discurso sem auditório, chega a ser apenas um solilóquio, sem pretensões de exposição ou propagação.

Há produções analiticamente vinculadas à informação que atendem a uma interlocução singular entre dois agentes e são passíveis de comercialização, mas não alcançam públicos massificados, a exemplo de uma escultura, de um quadro pintado a óleo ou de uma carta trocada entre personagens famosos. Objeto de desejo de colecionadores, possuem as características informacionais de bem comercializável, mas tenderão a serem objetos que não mais estarão disponíveis ao público, pois se resguardarão ao conforto do lar do adquirente.

Logo, a informação, enquanto produto comercializável, não apenas com características contemplativas para o comprador ou como fonte de regozijo para os artífices, em processos produtivos artesanais, deve desenvolver característica de produto que lhe permita alcançar a exterioridade de rede (efeitos de rede). É dizer, a rede se subordina à vontade de agentes externos à geradora de informações para a ampliação do consumo do produto informação, cuja aceitação dos primeiros consumidores gerará uma retroalimentação positiva (*feedback*

positivo) à rede de consumidores que, por sua vez, num efeito cascata potencializará o consumo da informação. Shapiro e Varian (1999, p. 27) descrevem a importância dos conceitos.

As tecnologias sujeitas a fortes efeitos de rede tendem a apresentar uma duradoura liderança após um período de forte crescimento. Esse padrão resulta do feedback positivo: à medida que a base instalada de usuários se expande, um número cada vez maior de usuários também acha que vale a pena adotar o sistema.

4.3 Produto público de comunicação: ética, inovação, mercado e reputação

A sociedade acercou-se da especialização do conhecimento no mundo do trabalho, nos negócios, nas ciências e, invariavelmente, na comunicação como resultado de processos que se acentuaram⁵⁸ no correr da história humana. Nos grupos sociais, as especializações tendem a formar núcleos de excelência que se destinam a levar seus diversos produtos à sociedade. Os grupos se formam por atos de discussão e identidade e uma das prerrogativas destes grupos especializados na formação de seus produtos é a utilização da ética, pois ela própria é cobrada pelos beneficiados de seus serviços, como quesito de qualidade, de excelência e de compromisso.

A ética resulta de ato de reflexão e de fundamentação teórico-prática para a conduta humana nas relações sociais. Nos afazeres cotidianos da maioria dos trabalhadores que partilham uma profissão em comum, há um código de ética que objetiva abalizar sua conduta. Ao jornalista, profissional da comunicação, não lhe falta o ato de disciplina formal de classe para a conduta laboral, norteador seu produto do trabalho.

Uma das principais lógicas motivacionais ao modo de produção atual é a remuneração pelo emprego do capital - o lucro. Para tanto, resulta peculiar às grandes organizações econômicas a implementação de inovações tecnológicas em diversos processos da cadeia produtiva, como pré-requisito à redução de custos e incentivo para ampliação das vendas. Mas a percepção de inovação para a economia das organizações extrapola os limites ou, analisado por outra ótica, acredita não haver limites.

⁵⁸ Períodos de transições ao longo do tempo que repercutiram em mudanças no cotidiano das relações humanas: **renascimento** - passagem histórica da idade média para idade moderna; **mercantilismo** - medidas econômico-estatais de cunho intervencionista que cooperaram para a formação dos estados nacionais e que marcaram mudança do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista; **racionalismo** - momento científico de afirmação da ciência como mecanismo de descoberta por meios materialmente comprovados e; **revolução industrial** - massificou a oferta de produtos para atender necessidades inatas e criadas da sociedade e; mais recentemente o advento, massificação e interação de produtores de informações proporcionadas pela **internet**, cujas consequências ainda se encontram em trânsito.

Empresas visionárias apenas quanto ao lucro⁵⁹ buscam na inovação tudo o que possa gerar identidade de relacionamento entre produtor e consumidor. Se o comprador deseja qualidade, predicaos o produto terá; se o produto deve simbolizar ao proprietário um signo distintivo de riqueza, exclusividade a marca proporcionará; se o cliente reclama utilidade para o dia a dia, a praticidade será inerente à peça; se a ética deve pautar o fruto do processo produtivo, a moral e os costumes contribuirão para o resultado desejado.

A ética, principalmente em produtos da comunicação, deve estar imiscuída na técnica de processamento da matéria-prima para que o produto final seja crível ao receptor. A credibilidade é essencial na comunicação. Contudo, considerando que a comunicação é fonte geradora de receita para os grupos que nela operam e também é manancial de controle, a percepção econômica dos empresários do meio converteram-na em elemento condutor das vendas.

A propaganda institucional, o *marketing* de grandes grupos comunicacionais a tratam como mero insumo econômico, quebrando os princípios da ética de tratamento da informação. Este raciocínio subliminar, segundo Silva (2000), é construído para substanciar simulação de credibilidade induzida do veículo emissor. Silva (2000) traz à baila diversos exemplos ocorridos no final do século XX dos principais veículos de comunicação brasileiros que dominavam ou lideravam economicamente o segmento.

Assim, há um raciocínio vicioso para Silva (2000) construído pela mídia brasileira - transmissoras televisivas, rádios, editoras de livro, jornais impressos etc. - em que o objetivo final é a autopromoção inerente ao produto. Para tanto, criam manuais de redação e estilo, de comportamento, exaltam referências culturais e intelectuais etc., elevando-os a padrões de qualidades supostamente ou passíveis de observação pelos consumidores.

4.4 Fidelização

O uso de estratégias que objetivem captar e reter consumidores (audiência) e a gradual ampliação deste público consumidor de informações requer estratégias e especial atenção dedicada ao público-alvo potencial da comunicação pública. Essa atenção significa oferecer produtos audiovisuais, radiofônicos e escritos com a devida qualidade ditada pelos princípios

⁵⁹ A rentabilidade é importante para o crescimento de uma empresa. Contudo, qualquer uma delas se encontra inserida num contexto social e lhe é requerido responsabilidade com os atos que pratica, pois possui função social que pressupõe qualidade nos processos produtivos, de modo a não prejudicar o meio ambiente (externalidades negativas), encargos de relacionamento profissional para com os empregados contratados, cumprimento de diversos contratos que possa firmar, além das responsabilidades com o Estado.

do jornalismo e demais escolas de comunicação, pois essa deve ser a linha de pauta da comunicação pública⁶⁰.

Ao mesmo tempo, há que se considerar a concorrência doméstica⁶¹ por um público proativo que busca versatilidade nos produtos disponíveis e que pesquisa as diversas produções ofertadas pelo canal internet. Portanto, a estratégia deve ser impetuosa, porém complementar para com os concorrentes da atenção do público e, eloquente, excitante e inovadora para os olhos do público. Apesar de ser uma empresa pública de comunicação, a visão de negócio deve estar presente como mote de conquista do público consumidor.

Fidelização é expressão comum no mundo dos negócios. Consiste na adoção de estratégia mercadológica que objetiva a assiduidade do demandante com relação ao uso dos produtos ou serviços ofertados pelo produtor, distribuidor ou vendedor e representa a capacidade da empresa em reter o consumidor.

4.5 Bases para a estratégia de fidelização e seu campo concorrencial

É comum a construção de indicadores universais de fácil compreensão que pretendem parametrizar o alcance de determinados bens disponibilizados à sociedade para se mensurar a difusão da oferta destes bens na sociedade - índice de penetração⁶². Por exemplo, no setor público, a área da saúde revela o indicador número de profissionais da saúde por mil habitantes⁶³, a educação projeta a taxa de alfabetização e analfabetismo⁶⁴; o setor bancário indica o número de contas correntes ativas (bancarização)⁶⁵.

⁶⁰ A resolução 59 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotada em 1949, declara: "A liberdade de informação é um direito humano fundamental e alicerce de todas as liberdades às quais estão consagradas as Nações Unidas [...] A liberdade de informação requer, como elemento indispensável, a vontade e a capacidade de usar e de não abusar de seus privilégios".

⁶¹ São 20.053 veículos, entre rádios e televisões.

⁶² O índice de penetração aponta a quantidade de pessoas que acessam e consomem determinado produto em razão de um número total, normalmente, o total da população. No caso dos veículos tradicionais de televisão, são representados pelos índices de audiência e *share*.

⁶³ Conforme banco de dados do DATASUS, disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idx2009/matriz.htm>>. Acesso em 13 ago 2011.

⁶⁴ De acordo com informações do IBGE, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/tabela23.shtm>. Acesso em 13 ago 2011.

⁶⁵ Apresentações e artigos disponibilizados pelo Banco Central e FEBRABAN. Disponíveis em <http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Bancarizacao_v02_28-10-09.pdf> e <http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ff145afbb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/BANCARIZA%C7%C3O%20-%20III%20Congresso%20Latino%20Americano%20de%20bancariza%E7%E3o%20e%20Microfinas%20-%20FELABAN%20-%20JUNHO%202011%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em 13 ago 2011.

A propósito do uso de indicadores e da consciência quanto a sua representatividade para a estratégia de crescimento comercial, o perfil do setor bancário no Brasil passou e vem passando por reformulações em seus processos internos para oferecer maior dinamicidade nas respostas para os clientes que, evidentemente, objetivam, em última instância, o aumento das receitas com o propósito de melhor remunerar os acionistas.

Parte da transformação adveio de níveis concorrenciais acirrados. O Banco Santander, por exemplo, postou-se no mercado varejista bancário brasileiro no final da década de 90 com o propósito claro e agressivo de converter cada número do Cadastro de Pessoa Física (CPF)⁶⁶ numa conta corrente. A estratégia possuía um parâmetro, portanto conduzia a determinado índice, neste caso, o de bancarização. Tal conduta se converteu em uma máxima, conforme descrito por Falla (2010, 4'18'', cap. 4): “tudo o que não são contas, são contos”.

A visualização e construção de indicadores de mercado inseridos na realidade da EBC, considerando o mercado de comércio da informação, pode respaldá-la na construção de estratégias para atingir seu público-alvo. Em verdade, destrinchá-los pode ser o primeiro passo nesta busca. Afinal, há grandezas mensuráveis que podem ser objetos de análises, pois se influenciam mutuamente no mercado da informação: internet, rádio e televisão no formato web, radiodifusão (rádio e televisão), *streaming media*⁶⁷ e televisão por assinatura.

A ANATEL disponibiliza em sua página, uma base de dados que permite ao usuário algumas análises acerca do crescimento do setor de telecomunicação. Dentre as variáveis apresentadas, encontram-se o número, ano a ano para a população brasileira, do número de telefones fixos (serviço de telefonia fixa), do número de telefones móveis (serviço de telefonia móvel) e da comunicação multimídia etc.

A partir dos dados disponibilizados pela página da ANATEL⁶⁸, na pasta “Cidadão”, no hipertexto “Dados do Setor”, construiu-se a tabela abaixo. Utilizaram-se os dados referentes ao subtítulo da tabela “radiodifusão”, em que se consideram nominalmente, em cotejo com a metodologia descrita na página eletrônica do Ministério das Comunicações⁶⁹: geradores de TV, retransmissora de TV, rádios nas modalidades, frequência modulada (FM), ondas médias (OM), ondas curtas (OC), ondas tropicais (OT) e rádios comunitárias. Todos expressam o número de entidades que se encontram no mercado e objetivam a atenção do cidadão.

⁶⁶ Registrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Documento necessário para efeitos fiscais. Sem o CPF o cidadão é impedido de possuir uma conta corrente.

⁶⁷ Forma de distribuir informação multimídia numa rede através de pacotes, por exemplo, o YouTube.

⁶⁸ Disponível em <<http://sistemas.anatel.gov.br/sacs/modulos/hotsite/cartaServico.zul>>. Acesso 13 ago 2011.

⁶⁹ Disponível em <<http://www.mc.gov.br/radiodifusao/dados-de-outorga/23457-dados-gerais>>. Acesso em 13 ago 2011.

A evolução dos números ao longo do período analisado na Tabela 16, demonstra um aumento da quantidade de veículos (rádio e televisão) e, se comparado com os números da população brasileira ao longo do período, é possível chegar a um quantitativo compreendido como um indicador (veículos por 100 mil habitantes).

Tabela 16 - Número de outorgas do Ministério das Comunicações - 2002 a 2010

ANO	VEÍCULOS	POPULAÇÃO	VEÍCULOS POR HABITANTE (100 mil)
2002	15.535	176.303.919	8,81
2002	16.147	178.741.412	9,03
2003	16.605	181.105.601	9,17
2004	16.890	183.383.216	9,21
2005	17.561	185.564.212	9,46
2006	18.165	187.641.714	9,68
2007	18.543	189.612.814	9,78
2008	18.543	191.480.630	9,68
2009	19.419	193.252.604	10,05
2010	20.053	194.932.685	10,29

Fonte: Ministério das Comunicações. Dados tabulados e compilados pelo autor.

Os números constantes na variável “veículos” representam, em sua maioria, veículos privados de comunicação no Brasil, mas são destinados a toda população brasileira, portanto encontram-se no foco de concorrência suplementar da EBC. Todos eles obtiveram a devida outorga para operacionalização, cuja concessão é ato originário do Estado, delegante da permissão do direito de executar os serviços públicos de radiodifusão às empresas de comunicação.

Dos números apresentados, é possível notar um crescimento nas variáveis originárias, veículos e população, cuja taxa média anual de crescimento são 2,89% e 1,12%, respectivamente. Por conseguinte, considerando-se a variável derivada, veículos por habitante, houve uma taxa média anual de crescimento de 1,74%. Assim, confirma-se que o número de veículos cresce mais do que o número da população.

Além da concorrência e do uso dos indicadores, é possível depreender outras ideias dos resultados. O número de veículos tende a aumentar porque, sob o ponto de vista de viabilidade mercadológica, há uma tendência de retorno de investimentos no segmento, levando os operadores a obter retornos financeiros satisfatórios, se comparados com outros segmentos (receitas e sucessivamente, lucro). Ademais, a comunicação em si pode não apresentar uma rentabilidade direta, mas, de forma indireta, o produto comunicação é fonte

primária de defesa de interesses de grupos econômicos, portanto, atuando como agente de relações público-políticas na formação de opinião dos cidadãos⁷⁰.

Das duas depreensões, poder-se-ia captar um paradoxo, porque lucro e manipulação da opinião pública contrariam os princípios da comunicação pública. Não obstante, não é este o ponto a ser analisado, porque a EBC não visa a obtenção de ganho no exercício de atividade econômica, objetivando, neste trabalho a conquista da audiência. Tão pouco se procura aplicar manobras de indução a partir da matéria-prima informação, pois possui diferenciação conceitual, administrativa e de governança⁷¹. E, principalmente, porque os dados e a análise acima têm a função de demonstrar que o panorama apresenta uma tendência de concorrência cada vez mais acirrada.

Os dados referem-se a veículos de rádio e televisão, não obstante haja diversas atividades de comunicação utilizadas pelos produtores via internet. A expressividade da internet, quanto à quantidade de usuários que se movimentam por ela, é nítida, passível de análise pela sociologia e pelas ciências jurídicas por algumas razões que tocam em questões morais da sociedade⁷².

As redes sociais, acessadas eletronicamente pela internet, são ofertas de comunicação singulares e relevantes, pois há números impressionantes de acessos dentre as redes que mais se destacam mundialmente, gerando entre elas grande competição para a captação de receitas de seus patrocinadores, porque a distribuição de conteúdos é gratuita, mas a manutenção das operações destas redes demandam profissionais qualificados e estimulados. Portanto, há necessidade de remuneração dos fatores de produção e, assim, um fluxo financeiro é necessário para manter toda estrutura de investimentos contínuos.

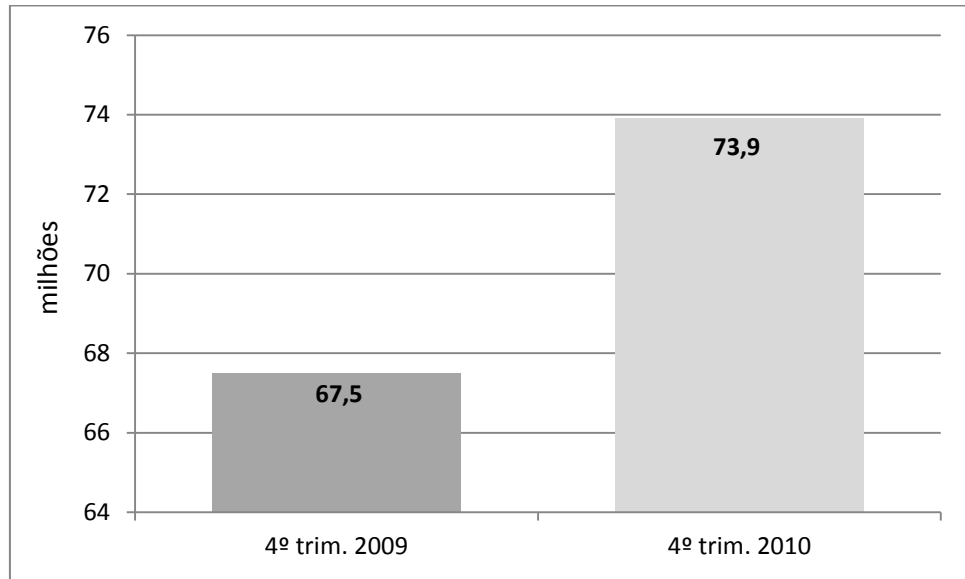
As cifras se coadunam para que uma estratégia de *marketing* em mídias sociais se desenvolva, por exemplo, estima-se nos dias de hoje, conforme divulgação feita pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)⁷³, que o Brasil possua 73,9 milhões de usuários e, no mundo, para o ano de 2012, eles chegarão a expressivos 2 bilhões de usuários(Figura 2).

⁷⁰ Conforme Capítulo 3, Tabela Grupos de Comunicação.

⁷¹ Conforme Capítulos 1 e 2.

⁷² Por exemplo, o número de casamentos que surgem via redes sociais, ou ainda, atividades menos agradáveis à sociedade, como crimes de diversas naturezas, também a adoção de informatização de processo judicial aumenta a cada dia (Lei 11.419/2006). Sob a esfera sócio-jurídica, a consequência imediata são mudanças legislativas que se seguem, como por exemplo, a possibilidade de habilitação de casamento pela internet (Projeto de Lei 7.079/2010), realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensual em cartórios extrajudiciais por transmissão eletrônica.

⁷³ Disponível em http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=home_materia&db=cald&docid=EA0526673CE1740D832578570054B23B. Acesso em 13 ago 2011.

Figura 2 - Número de usuários da internet

Fonte: IBOPE Nielsen Online

Nota: Considera pessoas com 16 anos ou mais de idade, em todo o Brasil.

O Quadro 10 descreve esta potencialidade nos dias atuais, certificando aos produtores de informação que há uma sociedade disposta a atuar em rede de forma voluntária, ainda que sem nós físicos. Nesse caso, o nó permanece atado pela força da confiança na qualidade e utilidade do produto informação. A criação de diversas redes sociais, em momentos recentes da história, e a capacidade de arregimentar novos usuários - que, provavelmente, sejam comuns a muitas das redes, mas que demonstram uma possibilidade de experimentação, pois a maioria das redes é gratuita - significam, pois, a mudança do perfil do consumidor em razão do avanço tecnológico.

Quadro 10 - Dados sobre redes sociais

REDES SOCIAIS		UNIDADE	ANO DE CRIAÇÃO	ACESSO	ESTIMATIVA DE USUÁRIOS	
TIPO	NOME (PROPRIETÁRIO)				MUNDO	BRASIL
Relacionamentos	Facebook	milhões de usuários	2004	gratuito	700	ND
	MySpace (Specific Media)	milhões de usuários	2003	ND	63	ND
	Hi5	ND	2004	ND	ND	ND
	Orkut (Google)	milhões de usuários	2004	ND	23 (2008)	ND
	Google+ (Google)	milhões de usuários	2011	ND	20	0,6
Relacionamentos individualizados	Ning	ND	2005	Pago	ND	ND
Negócios	LinkedIn	ND	2003	ND	ND	ND
Plataforma de blogging	BLOGs pelo mundo	ND	ND	ND	112 (2007)	ND
	Twitter	milhões de usuários	2006	ND	175 (2010)	ND
	Tumblr (Twitter)	milhões de blogs	2007	ND	27 (2011)	ND
	Wordpress	milhões de blogs	2003	gratuito	20,8 (2010)	ND
	Flickr - flog (Yahoo)	ND	2004	gratuito	24 (2007)	ND

Fonte: pesquisa realizada pelo autor em diversas páginas eletrônicas especializadas em redes sociais, nas próprias das redes e com argumentos de pesquisa correlatos ao tema em sítios de busca como Google e Bing.

Cavallini (2009, p. 18), ao analisar a mudança no perfil do consumidor a partir de análises mercadológicas e estratégias de *marketing*, observou a potencialidade do mercado eletrônico e como sua dinâmica ocorre.

[...] a internet demorou apenas quatro anos para alcançar 50 milhões de usuários nos EUA. Menos tempo que a televisão (13 anos) ou o rádio (38 anos). [...] o rádio foi um dos fatores que ajudou na disseminação da televisão. E ambos ajudaram a internet a se estabelecer. Um ciclo pode gerar um ambiente propício e tornar o próximo mais curto. A Revolução Industrial nos trouxe tecnologias e ferramentas para ajudar na difusão do conhecimento e estabelecer meios de comunicação. A cada ano que passa, a população aumenta e temos mais indivíduos aptos para consumir tecnologia ou gerar inovação.

De outra sorte, mas ratificando a dinâmica dos meios de comunicação - e a convergência entre os veículos que acabam por funcionar como um espaço interativo, mediador de relacionamentos e multiplicador de ferramentas com a intenção final de ampliar as possibilidades de acesso, Gorton (2009, p. 5, tradução do autor), referenciando-se ao pensamento da professora australiana Virginia Nightngale da Escola de Comunicação e Artes da University of Western Sydney, destaca o papel da cooperação mútua entre os veículos.

A convergência cada vez maior dentro da linguagem da mídia - entre televisão, internet e cinema – significa saber se realmente existem diferenças na forma de assisti-las. De fato, Virginia Nightingale afirma que a televisão está se convertendo mais em internet, e esta, cada vez mais em televisão. (2007).

A EBC é uma jovem empresa de comunicação com uma proposta de comunicação pública diferenciada, mas em veículos que já possuem concorrentes antigos - principalmente, no que tange a rádio e televisão - que conseguem, por meio de um trabalho contínuo de pesquisa de opinião pública, depreender seus interesses e ofertar os produtos que lhes são economicamente viáveis.

Como produto de informação, a internet abriu as portas da concorrência com esse filão na busca da atenção do consumidor de informação, seja qual for ela. Tanto assim que invariavelmente as grandes emissoras de televisão aberta mantiveram-se em seu segmento, mas criaram “braços” para as mídias digitais, como são os casos dos portais⁷⁴ R7 (Rede Record) e G1 (Rede Globo), e, apenas para ser genérico no campo das rádios, das denominadas *webrádios* que se proliferam.

Este é um ponto. A concorrência, acirrada, múltipla e experiente demanda da EBC, pois, uma estratégia para lidar com o problema. Mas ainda há outro ponto a ser observado e que agrava o fator obtenção de audiência, como resultado da produção de informação por um amplo número de veículos. O economista Herbert Simon, em citação feita por Nicholson (2009, p. 5, tradução do autor), cujo artigo aborda a discrepância na relação entre a abundância de informações e a pobreza de atenção, apontou.

As informações consomem a atenção de seus destinatários. Assim, a riqueza de informações cria a pobreza de atenção e gera a necessidade de alocação eficiente das abundantes fontes de informações a serem consumidas.

Nos dias atuais, com efeito da observação dos adventos tecnológicos, agregue-se ao pensamento de Hebert Simon que a informação consome, além da atenção, o tempo de quem a busca. O controle remoto, para os aparelhos de TV, permite aos usuários um mecanismo de trânsito entre canais que lhes oferece agilidade. A internet é um serviço remoto, tipificado presencialmente pelo uso do computador. Para a internet, não há um controle remoto como indutor da busca pelo objeto de deleite do telespectador, mas há a figura do *hyperlink* (hipermídia ou hipervínculo), que conduz o usuário a universos novos, supostamente por

⁷⁴ Sítio digital com notícias, serviços, entretenimento, esportes, entre outras modalidades informacionais, seja em formato escrito ou combinando-o entre as possibilidades audiovisuais. Opera também como distribuidor de conteúdo para outros sítios.

impulso. Mas, a navegação não é inadvertida, pois o usuário possui discernimento sobre o que quer. Contudo, as hipermídias são construídas com base em pesquisas sobre as preferências do consumidor de informações, de forma a seduzi-los e induzi-los a chegar em conteúdos desejados pelo produtor da informação.

A frieza dos fatos sobre o futuro do jornalismo é que ninguém sabe ao certo o que acontecerá; o sistema atual é tão contingente e as alternativas são tão especulativas, que não há esperança para uma transição simples e ordenada de uma situação para outra. O destino é a multiplicidade de escolhas e o melhor que se pode fazer é identificação das várias forças que trabalham para moldar vários futuros possíveis. Dentre elas, destacam-se as naturezas das mudanças do público e das fontes e financiamento (SHIRKY, 2009, tradução do autor) ⁷⁵.

As naturezas das mudanças do comportamento do público são captáveis. Pesquisas de opinião podem orientar a empresa produtora. As fontes de financiamento também encontram solução na empresa, pois havendo objetivo definido, ela será respaldada pelo interesse do cidadão-diligente. Somente inexistirá, se não houver audiência qualificada⁷⁶. O equilíbrio entre a oferta e a procura da informação, em seu aspecto qualitativo, dependerá do bom relacionamento entre ambos.

Não há problema em si para o usuário, quanto às navegações que possa empreender, pois seu tempo e atenção são propriedades inerentes a sua pessoa. Cabe à empresa de comunicação pública conquistar o desejo desse usuário ante o controle remoto e seus acessos à internet, considerando os propósitos norteadores da empresa. Mas a questão do uso do tempo da audiência deverá ser questionada por quem quer conquistá-la, neste caso, a EBC. Portanto, além da concorrência, a estratégica deverá focar, de acordo com seus propósitos de empresa pública de comunicação, na obtenção da difusa e dispersa atenção do público provocada pela abundância de informações.

Gorton (2009, p. 11, tradução do autor) reproduz questões primárias, referindo-se à conquista da audiência para o público do veículo televisão, mas, dado o caráter atual da confluência informacional serve a todas as formas de comunicação que objetivam a transação da informação e que pode ser o mote para a empresa de comunicação pública, cooperando com o desafio da EBC. Assim questionou a autora: "Telespectadores, quem são vocês e o quê

⁷⁵ SHIRKY, Clay. Not an upgrade – an upheaval. Washington, DC: Cato, 2009. Disponível em <<http://www.cato-unbound.org/2009/07/13/clay-shirky/not-an-upgrade-an-upheaval/>>. Acesso em 07 set 2011.

⁷⁶ A audiência qualificada excede a abordagem comercial que a locução possa ter, qualificando-a como o consumidor adulto em plena capacidade produtiva. A audiência qualificada significa, pois, aquela em que o cidadão acessa a informação com propósito de cooperar com sua formação e ampliação do conhecimento e com potencialidade de multiplicação do produto acessado.

querem assistir?" e "O que o segmento da comunicação faz amiúde para o compromisso entre o público e a televisão?"

Portanto, o presente cenário demonstra uma competição com múltiplos agentes concorrendo pela atenção do público, cujas formas para acessá-lo se multiplicaram. É uma teia de veículos, tecnologias digitais e redes sociais que conformam a confluência informacional. É o direcionamento da informação, uma tendência de aproximação e maior dinamicidade entre produtor, mediador e consumidor.

A locução convergência digital é lugar comum e, dirige-se a aspectos técnicos das comunicações. Não obstante, os aspectos da linguagem, da comunicação, do produto informação têm assumido muito mais uma acepção de confluência informacional, pois engloba a tecnologia da informação e da comunicação.

Portanto, a informação segue sendo, como sempre, um evento, uma fonte e uma matéria-prima a ser trabalhada por seus produtores, todos esses profissionais que estão envolvidos na busca da pedra filosofal da comunicação. Mister se faz na realização de exercícios de aproximação ao público-alvo que permitam o estreitamento das relações entre todos os agentes deste mercado.

4.6 Proposta de estágios de fidelização

Os estágios da fidelização correspondem a um grupo de indicadores que permitem à EBC visualizar as possibilidades de ampliação da audiência referenciada por pesquisas de opinião, assim como, a partir de uma autoavaliação.

Os estágios dispostos em sua ordem sequencial de análise são assim denominados: A) existência, B) experiência, C) motivação, D) estímulo, E) identidade, F) assiduidade e, G) satisfação.

Como a fidelização é uma estratégia mercadológica que objetiva a conquista da fidelidade entre dois agentes, cidadão-diligente e EBC⁷⁷ e pressupõe uma interação mútua, então cada uma das variáveis presentes no estágio da fidelização é constituída por dois elementos, de um lado se encontra a parte que compete à audiência, de outro, a parte correspondente ao produtor.

⁷⁷ Consumidor e produtor.

A.1 Existência (consumidor - audiência):

São dois desígnios distintos, talvez, alcançáveis simultaneamente, mas, em essência, diferentes, cuja compreensão permitirá o estabelecimento de uma audiência mais duradoura. O primeiro trata de discernir o instituto da comunicação pública com suas características delimitadas em oposição à compreensão universal de comunicação e seus veículos. O segundo envolve distinguir, entre os veículos de comunicação existentes, o perfil dos veículos atinentes à EBC e como eles se distinguem de outras empresas de comunicação, públicas ou não.

A.2 Existência (produtor - EBC):

Há fronteiras entre comunicação e comunicação pública, entre empresas de comunicação e empresas públicas de comunicação e, por conseguinte, entre os veículos que transmitem as informações produzidas⁷⁸. Para efeito de ampliação de audiência, a comunicação como produto se sujeita a atender aos requisitos do valor de uso ou a sua utilidade marginal para que o cidadão-diligente possa acessá-la. Assim, somente utilizará a diferenciação entre comunicação e comunicação pública como filtro para encontrar utilidade nos produtos de comunicação se, e somente se, conhecer o que as distingue.

Assim, a EBC precisa eleger como fixar sua própria imagem e a de seus produtos, cujo caminho a ser trilhado pode se iniciar a partir de uma pergunta: Ser uma empresa de comunicação com excelência na produção de conteúdos ou uma empresa pública de comunicação com excelência na produção de conteúdos de caráter público?

A pergunta é ambivalente, mas a resposta não. Considerando que o tópico é econômico, portanto o produto destinado à compreensão do cidadão-diligente deve ser acessível, com formato básico, por mais complexo que deva ser a sua essência. A resposta portanto, num primeiro momento é simples. A existência da EBC deve se dar por uma empresa que oferece informação. Seu conteúdo continuará sendo de uma empresa pública de comunicação com excelência na produção de conteúdos públicos, referendados pelos critérios de comunicação pública, seguidora dos preceitos legais e diretrizes dos conselhos que a compõem, bem como ouvindo todos os interlocutores que se propuserem à comunicação avaliativa da companhia, pelos canais disponibilizados à população.

⁷⁸ Conforme Capítulos 1 e 2.

B.1 Experiência (consumidor - audiência):

A experimentação versa sobre a mensuração necessária ao reconhecimento da EBC considerando a abrangência dos produtos ofertados. A consciência sobre estes produtos, nesta etapa, não requer aprofundamento, com conhecimento da grade de programação ou de programas específicos, nome de jornalistas ou apresentadores, mas sim um conhecimento obtido pelo cidadão-diligente de maneira espontânea durante o período de existência das transmissões realizadas pelos veículos da EBC.

B.2 Experiência (produtor - EBC):

A experimentação requer a existência prévia do produto. Se ele já existe, precisa ser divulgado. A divulgação para a experimentação pode ser eleita a partir de alguns caminhos, dos quais, a orientação, a educação e a amostra são procedimentos complementares para a iniciação ao produto comunicação pública, transmitido pela EBC. A experimentação corresponde à fixação de um conjunto de conceitos que permitem ao cidadão-diligente formar um juízo acerca dos produtos da EBC, presentes nas razões de sua fundação.

C.1 Motivação (consumidor - audiência)

Somatório de procedimentos inerentes ao indivíduo que oferecem à conduta uma intensidade, um sentido determinado e uma disposição para o desenvolvimento próprio da atividade humana individualizada.

C.2 Motivação (produtor - EBC):

Como a motivação é um elemento essencialmente intrínseco ao indivíduo para despertar sua propensão ao consumo dos produtos da EBC, aqui entra em cena, para o lado do produtor da informação, a necessidade de afirmação de seus propósitos, por intermédio da motivação de eficácia.

A EBC deve se prontificar à constante criação de linguagens e canais que permitam o acesso de todos os cidadãos-diligentes aos produtos da EBC. A motivação de eficácia consiste na consciência, por parte do cidadão-diligente, da existência de uma relação de semelhança entre os canais de comunicação da EBC e os produtos de comunicação da EBC.

A motivação de eficácia não está apenas na associação dos programas à marca EBC, mas sim, nas qualidades que os distinguem: imparcialidade jornalística; diversidade de produção; participação popular na produção; uso de recursos de acessibilidade como

audiodescrição, legenda oculta e janela de intérprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS).

Assim, a motivação de eficácia associada à consciência internalizada do indivíduo serão os caminhos que nortearão a empresa na motivação do cidadão-diligente. Portanto, compete à EBC o desenvolvimento de uma capacidade objetiva para se aproximar de seu público-alvo, sendo esta a motivação de eficácia.

D.1 Estímulo (consumidor - audiência):

O estímulo ao consumo advém do universo de produtos e serviços concorrentes no mercado da informação, de composição variável, cujas ofertas quantitativas e qualitativas podem gerar reações correspondentes. Logo, o cidadão-diligente sentir-se-á com maior ou menor estímulo a depender das características do que lhe for ofertado pela EBC.

D.2 Estímulo (produtor - EBC):

Toda a oferta de produção informacional, por princípio, deve ser estimulante ao processo de comunicação. Em se tratando de uma empresa, há profissionais de diversas áreas que devem, incessantemente, incrementar o produto com estímulos de comunicação.

A EBC deve estar a postos para a revisão de seus produtos a todo e a qualquer tempo, num processo de avaliação contínua que permita avaliar as neutralidades e ineficácias das respostas aos produtos apresentados. Portanto, seus produtos devem ser oferecidos com condicionamentos ao estímulo do cidadão-diligente.

Os estímulos devem ser suficientes para provocar no cidadão-diligente um encantamento e, por conseguinte, uma associação analógica entre os produtos e marca da EBC. A qualidade da estratégia inicial para provocação de estímulos fará dos produtos uma referência e conduzirá o cidadão-diligente à assiduidade para o consumo.

O estímulo conduz o interlocutor a associar, ante a busca de um programa, por exemplo, infantil, ao produto ABZ do Ziraldo e, por sua vez, à EBC; musical, ao produto Segue o Som e, por seu turno, à EBC; *talk show*, ao produto Sem Censura e, por conseguinte, à EBC. Assim deverá ocorrer com várias outras produções: Caminhos da Reportagem, Expedições, Observatório da Imprensa, Programa Especial etc., pois possuem diferenciais em

cada uma das áreas a que se destinam⁷⁹, se comparados com programações congêneres de outras empresas de comunicação.

E.1 Identidade (consumidor - audiência):

Entre os elementos inerentes ao cidadão-diligente e à EBC, deve haver um denominador comum que propicie uma igualdade entre um e outro, considerando a diversidade de valores que possam ser atribuídos a ambos.

Da parte que concerne ao cidadão-diligente, deverá haver uma aceitação para a ocorrência da identidade, pois ele possui uma consciência internalizada acerca do que espera de produtos da área de informação, resultado de uma capacidade inata para obtenção e processamento de dados externos.

E.2 – Identidade (produtor - EBC):

Concernente à EBC, deverá realizar uma busca constante na aceitação do que produz para o público. A estratégia de divulgação de seu formato, incluindo as características legais e de produção, que lhe incumbem assumir as características de pluralidade e diversidade que caracterizam o Brasil. É uma diretriz divergente, ao se pensar em grandes grupos de comunicação no país que possuem uma uniformidade na programação, no discurso e na linguagem, mas não significando a impossibilidade de rejeição, como aponta Mendes (2006,p. 40), referindo-se à uniformidade como padrão.

Assim sendo, quando a mídia de diversas partes do mundo, inclusive a do Brasil, reproduz um sotaque padrão, mostra-se um falar de prestígio. [...] Milroy cita o trabalho de Rogers e Shoemaker, que afirma que canais pessoais são muito mais influentes que os de *mass media* no que se refere a persuadir pessoas para que essas adotem inovações.

F.1 Assiduidade (consumidor - audiência):

É o hábito do cidadão-diligente em assistir a programação disponibilizada à população, cujo conteúdo permita-o sentir-se parte do que está sendo exposto, depreendendo as mensagens transmitidas, de forma individual ou coletiva. A depender do estímulo da EBC, a frequência habitual, se progressiva, torna o cidadão-diligente um potencial agente

⁷⁹ Documentários especiais (Caminhos da Reportagem), documentários sobre meio ambiente (Expedições), análise da imprensa (Observatório da Imprensa), programa de diversidades voltado para a inclusão de pessoas com deficiência (Programa Especial).

multiplicador, mas, se regressiva, deverá ser investigada, pois, caso contrário, torná-lo-á um agente desintegrador.

F.2 Assiduidade (produtor - EBC):

A frequência habitual pressupõe aprovação pelo cidadão-diligente do produto ofertado. Esta variável, no que compete à EBC, requer, a depender do resultado de pesquisas de opinião, de manutenção dos produtos para os habituais; inovação, para a audiência regressiva e; a abertura de um canal de comunicação com a audiência progressiva, que justifique as possíveis mudanças nos produtos da EBC.

G.1 Satisfação (consumidor - audiência):

Consiste na possibilidade do cidadão-diligente obter vantagem ou oportunidade no aproveitamento ou utilização dos produtos ofertados pela EBC. Os níveis de audiência apurados por intermédio de pesquisas normalmente realizadas pelo IBOPE Media⁸⁰, costumam ser um sinalizador deste nível de satisfação.

G.2 Satisfação (produtor - EBC):

O uso de indicadores são referências para a construção de cenários futuros sobre a atuação dos agentes econômicos e para orientação quanto aos rumos tomados por uma empresa. Existem indicadores de inflação, emprego de fatores de produção (mão de obra, formação bruta de capital fixo) etc. A maioria deles dirigidos a análises macros, contudo é possível realizar análises mercadológicas específicas para medir a satisfação. Um exemplo é a existência do índice nacional de satisfação do consumidor⁸¹, desenvolvido e gerido pela Escola Superior de Propaganda e Marketing, contudo dentre os segmentos apontados, a comunicação ainda não possui espaço.

⁸⁰ Disponível em <www.almanaqueibope.com.br>. Acesso em 07 set 2011.

⁸¹ Disponível em <www.insc.com.br>. Acesso em 07 set 2011.

CONCLUSÕES

Os recursos captados pelo Tesouro Nacional são disponibilizados pela União a todos os órgãos e entidades que operam para ofertar produtos e serviços à sociedade. As políticas públicas são a expressão dos bens públicos gerados ou a gerar, dentre os quais se encontra a comunicação.

Tecnicamente, a produção massificada da comunicação é regida por legislação específica que a divide em modalidades diversas: radiodifusão, internet, telefonia, televisão por assinatura entre outras. O cidadão a recebe de diversas formas, levando-o à compreensão subliminar da existência de complementaridade nos mecanismos de produção e distribuição de comunicação no Brasil.

O poder público brasileiro, como organização centenária e ciente do potencial da comunicação, enquanto mecanismo de interação e controle social, vem criando, desde o ano de 1808, órgãos e entidades para cumprir funções unilaterais de comunicação a serviço do Estado. Não obstante, o senso de comunicação de massa no Brasil ganhou rumo mais incisivo nas mãos do setor privado. Nos dois casos - de iniciativa pública e privada -, houve carência de interação construtiva ao longo da história brasileira.

Em essência, a comunicação é reconhecida como instrumento de reciprocidade social. No cotidiano das pessoas, ela é elemento construtivo dos seres individuais e coletivos. Assim, os agentes sociais, na busca da comunicação pública, passaram a questionar a ausência de interação nos modelos existentes de comunicação e, a partir da observação exterior, a identificar exemplos que a continham.

A articulação de agentes da comunicação pública, representando os interesses do Estado, de trabalhadores, de empresários, de demais representações sociais e de cientistas foi observada pela explosão da constante do número de instrumentos legais criados para a área de comunicação no período de 1990 a 2011, pós-Constituição de 1988, que, aliás, também dedicou especial atenção ao tema. Os anseios e os primeiros frutos legalistas entalhariam a feição futura da comunicação pública.

A partir das contínuas discussões, não se esperavam como resultado os mesmos produtos de comunicação até então gerados pelas iniciativas, pública e privada. Uma vez que os agentes possuíam conhecimento do modelo rejeitado, haveria a necessidade de se buscar um modelo ideal para encurtar o caminho de constituição da comunicação pública, inclusive sob o ponto de vista dos dispêndios para esta construção.

Tomando-se o parâmetro dos modelos, as diferenças existentes entre países podem inibir o êxito na execução de mesma tecnologia de determinada política pública, mas a realidade de empresas públicas de comunicação em outros países, ainda que com datas de criação, características, formas de funcionamento e captação de recursos diferenciados entre si, comprovam a longevidade das operações e a anuência do cidadão para manutenção contínua de suas atividades de comunicação pública.

Portanto, dada a inexistência de interlocução no processo de construção da comunicação de massa no Brasil em conjunto com a realidade da comunicação dos modelos exteriores, julgou-se conveniente a criação de uma empresa pública de comunicação no país e, oportuna, tendo em vista o momento de maturidade das instituições democráticas brasileiras.

Após discussões em todas as instâncias requeridas para a decisão - sociedade civil, poder executivo e legislativo, foi criada a EBC, no ano de 2007, com a proposta de produzir e distribuir comunicação pública. Sob o ponto de vista administrativo e de composição de capital, a EBC sucedeu à Radiobrás. A EBC também absorveu os produtos da antecessora que se caracterizavam como originários de uma empresa estatal de comunicação.

A EBC, como algumas empresas de grande porte, possui colegiados exigidos legalmente: a Assembleia Geral e os Conselhos Fiscal e Administrativo. De inovador, recepcionou também o Conselho Curador, composto por representantes de diversos segmentos sociais, ente este que parafrasearia um dos objetivos da luta de construção da comunicação pública: a interlocução contínua e direta com a sociedade civil na edificação do modelo da EBC. O governo ciente da proposta, por sua parte, estimulou a criação, abdicando do uso das receitas orçamentárias em outras destinações, e indo além, ampliando progressivamente os numerários destinados à EBC, desde o nascimento até o ano de 2011.

Os volumes de aplicações de recursos, a partir da análise das finanças públicas, cooperam para entendimento da necessidade, da relevância e do prestígio da política pública voltada para a comunicação pública. No período de 2003 a 2008, após análise orçamentária comparativa de seis empresas no exterior, congêneres à EBC, oriundas da América do Norte, Ásia, e Europa, observou-se que todas lograram ampliações orçamentárias considerando o início e o final do período. A EBC seguiu a tendência, contudo, com crescimento seis vezes superior à empresa com maior crescimento, a Rádio e Televisão de Portugal (RTP).

Dos seis casos analisados e em números absolutos, a EBC possui menor orçamento, não obstante ser a mais jovem de todas. Encontra-se em processo de consolidação e reconhecimento pela sociedade. A perspectiva de maior ampliação dos volumes orçamentários dependerá do reconhecimento social acerca da relevância e da qualidade desta

empresa incipiente. Como o produto é a comunicação pública, far-se-á necessário ampliar os níveis de audiência do cidadão. Não obstante, ainda haverá a vinculação entre a EBC e o Estado, ou seja, a dependência quase total de consignações orçamentárias do Tesouro Nacional.

A dependência orçamentária a conduz para o cumprimento estrito de toda a legislação financeira e administrativa. Contudo, tal como foi aceito na composição da EBC um colegiado decisório não-exclusivo à representação governamental, em razão da natureza de criação, poderiam ser adotadas alternativas que oferecessem maior dinamicidade à gestão da empresa, pois seus ritos internos de gestão também demandam processos diferenciados.

Os dispêndios para todos os componentes do Governo são regidos por legislação específica (leis de licitações e de pregão). Na investigação, para o período de 2007 a 2010, entre órgãos e entidades dependentes do orçamento público, a análise dos gastos da EBC, a partir dessas bases, comprovou a diferenciação de suas operações, pois empregou, em maior escala que o grupo analisado, dispensa e inexigibilidade de licitações, exceções legais à obrigação de licitar.

A EBC oferece comunicação pública, mas o cidadão que acessa suas exibições tende a reconhecê-las como apenas mais um produto, entre outros, à disposição para o consumo presente no menu comunicação. De 2002 a 2010, o número de outorgas para a radiodifusão cresceu mais de 29%, como indicador de atratividade deste mercado. Visto por essa ótica, ser mais uma dentre tantas outras significa estar em meio a um mercado de elevada concorrência em que estão presentes grandes grupos nacionais e internacionais de comunicação atuando na internet, no rádio e na televisão.

Para que a EBC possua maior competitividade neste mercado, suas decisões devem ser mais céleres, principalmente nesta fase inicial. Assim, seria necessária a criação de mecanismos que lhe permitissem dar maior agilidade nas decisões como, por exemplo, aquisições de equipamentos para investimentos, de produções encomendadas e de licenciamentos para exibição. Confirmaria o esforço governamental que não o de permanente elevação dos montantes orçamentários.

Outra medida de governo seria a divulgação prévia, para o reconhecimento em todas as instâncias do governo, da existência clara desta política direcionada a todos os membros da administração pública direta e indireta. Afinal, a existência de uma empresa pública de comunicação também é símbolo de identidade nacional, cabendo aos seus incentivadores institucionais a promoção de seus produtos, oferecendo visibilidade, sendo-a, em um primeiro momento, interna ao governo.

É preciso estar claro para o governo e para a sociedade civil que a comunicação possui vários campos de atuação e, também, que são complementares entre si. Mas é preciso saber exatamente como se distinguem para que se dedique atenção especializada, objetivando o aperfeiçoamento.

Porém, ao contrário, o governo federal por meio de seu principal instrumento de planejamento, o PPA, não dedicou especial atenção à política de comunicação pública, via EBC, para o período de 2012-2015, negligenciando-a, enquanto política estratégica. Numa estratégia inicial de divulgação do produto comunicação pública, é imprescindível que se institucionalize a marca EBC, via PPA, pois estará disponível a todos os anais da formalidade e, posteriormente, que se divulgue aos gestores públicos de sorte a fortalecer a capilaridade do serviço público em todo o território nacional.

Os recursos dos cofres públicos possuem regras de aplicação e requerem comprovação da sua utilização em produtos e serviços de utilidade pública. O pressuposto da comunicação pública também é a interlocução, cuja comprovação maior de utilização é a interação realizada entre o provedor da comunicação, a EBC, e o receptor, o cidadão. A comunicação pública existe para fortalecer os preceitos de cidadania. Deve, pois, ser um produto público, disponível, útil e de aperfeiçoamento da cidadania, caso contrário, não cumprirá com o seu papel.

Assim, apesar de algumas dificuldades apontadas e com possibilidade de correção, sob o aspecto econômico, chega-se a conclusão de que a necessidade de distribuição da produção da comunicação pública foi estabelecida com clareza de propósitos. Não obstante, a EBC deve focar atenção no fechamento do ciclo econômico: no consumo. O consumo aqui envolve a ideia de proximidade do cidadão que poderá buscar o produto público e com ele interagir.

Na iniciativa privada, é lugar comum afirmar que uma empresa precisa ampliar a receita para que alcance maior autonomia de decisão e, assim, realizar investimentos produtivos, melhorar a performance das vendas, qualificar o quadro de pessoas, customizar os sistemas às peculiaridades da empresa etc. Por outro lado, na iniciativa pública, a dinâmica é a mesma, a despeito de os caminhos poderem ser mais sinuosos. A legalidade imposta ao serviço público contrapõe-se à criatividade do segmento privado.

A lei de criação da EBC permite a geração de receitas próprias. Não obstante, demandar-se-á o estabelecimento de um planejamento estratégico, com planos que contemplem os recursos ordinários do orçamento do Tesouro Nacional e aqueles que resultarão dos esforços da EBC na perspectiva de geração de receitas próprias. O escopo do planejamento deverá ter como eixo o cidadão-diligente e os conceitos que o compõem, pois,

ao mesmo tempo, assume diferentes funções, sendo financiador da EBC (contribuinte), espectador (audiência para as mídias da EBC), cidadão (construção da cidadania) etc.

Significa dizer que a estratégia para o cidadão-diligente deve permitir que ele reconheça a qualidade dos produtos da EBC, experimentando-os. A empresa deverá insistir na construção de um gradiente ascendente motivacional que o conduza a construir identidade com os produtos ofertados, seduzindo-o pela programação, levando-o à assiduidade pela satisfação. Estes elementos comporão a perspectiva de fidelização, portanto, fixando-se uma matriz para a construção de audiência qualificada.

A oferta de produtos e serviços cativantes sobre o ponto de vista da comunicação pública dar-se-á com a possibilidade de interação com o cidadão-diligente que formará as bases para que se conheça o perfil da audiência, fase de pós-implementação da estratégia e, assim, estabeleça-se quais os caminhos mais adequados para a ampliação da receita dentro dos limites do serviço público.

Se um produto é criado para determinada população com fontes de financiamento oriundos desta mesma população e esta não o conhece ou não o quer conhecer, o produto passa a ter uma existência apenas subjetiva, apta e útil apenas a um círculo de conscritos que se retroalimenta de matéria-prima e gera produtos que voltam, por sua vez, a ser matéria-prima, que se tornam produtos novamente e, assim, sucessivamente. Haverá, pois, uma ausência de significado no sentido econômico em que aquele que paga, não costuma receber um produto.

Portanto, para aqueles que alimentam o orçamento, é necessário que o recurso empregado seja gerido com eficiência e que o produto gerado seja eficaz. Para manter esta lógica, um planejamento, cujo pressuposto também deve ser a busca de autonomia pela diversificação da cesta de receitas, deve ser buscado. Para tanto, um plano mercadológico deverá ser estruturado em consonância com o planejamento estratégico e com finalidades prescritas por lei à EBC.

O mercado de comunicação é dinâmico e competitivo, o que, por si só, diferenciaria uma empresa pública, ao atuar nesta área. Mas o desafio é redobrado, pois se agrega maior complexidade, em se tratando de que a oferta é de comunicação pública. É preciso, portanto, que a sociedade e toda a estrutura governamental reconheçam esta diferença e, posteriormente, o diagnóstico público retroalimente as políticas basilares da administração pública para modificá-la.

A compreensão plena destas distinções permitirá a abertura de caminho sequencial para a trajetória da comunicação pública no Brasil e, oferecerá as bases necessárias para que a

EBC conquiste audiência qualificada e, por conseguinte, com potenciais receitas exploradas, obtenha maior autonomia de gestão, conduzindo-a ao patamar de empresa independente do orçamento fiscal e de seguridade social.

REFERÊNCIAS

BENJAMIM, Walter. **A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica**. Tradução de José Lino Grünewald. São Paulo: Abril Cultural, 1980. Título original: Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit. Publicado originalmente em 1955. (Os pensadores)

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al.; coordenação de tradução de João Ferreira; revisão geral de João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 11 ed. Brasília: UnB, 2004. 2 v. Título original: Dizionario di política. Publicado originalmente em 1971.

BOLAÑO, César; GOLIN, Cida; BRITTOS Valério (org.). **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Itáu Cultural, 2010. Disponível em <<http://www.itaucultural.org.br/bcodemidias/001719.pdf>>. Acesso em 23 jul 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <www2.planalto.gov.br>. Acesso em 31 jul 2011.

_____. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Seção 1, p. 5. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. Decreto nº 6.447 de 7 de maio de 2008. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 maio 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. Decreto-Lei nº 2.355 de 27 de agosto de 1987. Estabelece limite de retribuição na Administração Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 1987. Seção 1, p. 13.845. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2355.htm>. Acesso em: 5 nov. 2011.

_____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 maio 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. Lei nº 11.652 de 07 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 abr. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 22 maio 2011.

_____. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23mar. 1964. Seção 1, p. 2.745. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 5nov. 2011.

_____. Lei nº 7.711 de 22 de dezembro de 1988. Dispõe sobre formas de melhoria da administração tributária e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23dez. 1988. Seção 1, p. 25.282. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7711.htm>. Acesso em: 5nov. 2011.

_____. Lei nº 7.787 de 30 de junho de 1989. Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03jul. 1989. Seção 1, p. 10.777. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7787.htm>. Acesso em: 5nov. 2011.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

_____. Lei-Delegada nº 13 de 27 de agosto de 1992. Institui Gratificações de Atividade para os servidores civis do Poder Executivo, revê vantagens e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 1992. Seção 1, p. 11.785. Disponível em <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. Ministério das Comunicações. Caderno da 1ª CONFECOM. Conteúdo elaborado por FGV Projetos, Brasília: Secretaria de Comunicação da Presidência da República, 2010. **Anais 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Disponível em <<http://www.movimientos.org/imagen/Caderno%20da%201%C2%AA%20Confer%C3%AAncia%20Nacional%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Projeto de Lei nº 29/2011 - CN. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, Poder Executivo, Brasília, 2011. Disponível em <ppa20122015.planejamento.gov.br> e <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/orgaos-vinculados/assuntos_parl/projetos-de-lei/pln-2011>. Acesso em 2 nov. 2011.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2010. Brasília, 2011. 488 p. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo>. Acesso em: 01 out 2011.

_____. Tribunal Regional Federal – 6ª Vara. Região Primeira. **Processo nº 2009.34.00.017899-8** (nova numeração: 0017809-08.2009.4.01.3400). Autor: Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular Pessoal – SINDITELEBRASIL et al. Litisconsorte passivo: União Federal. Réu: Gerente de arrecadação da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL. Juíza: Maria Cecília de Marco Rocha Brasília, 2009. Disponível em <<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/index.php?secao=DF>>. Acesso em 16 out. 2011.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. **Annual reports and accounts**. London: BBC, 2003-2008. Disponível em <<http://www.bbc.co.uk/annualreport/>>. Acesso em 15 jan 2011.

BUARQUE, Cristovam. **Avaliação econômica de projetos**: uma apresentação didática. 23. reimp. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 1984. ISBN 85-7001-304-3.

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION. **Annual Report**. Ottawa: CBC, 2003-2008. Disponível em <<http://www.cbc.radio-canada.ca/annualreports/index.shtml>>. Acesso em 15 jan 2011.

CAVALLINI, Ricardo. **Onipresente**: comunicação: de onde viemos e para onde vamos. São Paulo: Fina Flor, 2009. ISBN 978-85-908688-2-8.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa**. 2. ed. rev. e acrescida de um suplemento. 9. impr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

DIZARD JUNIOR, Wilson. **A nova mídia**: a comunicação de massa na era da informação. Tradução de Edmond Jorge [3. ed. estadunidense]. Revisão técnica de Tony Queiroga. 2 ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. ISBN 978-85-7110-446-4.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009. ISBN 978-85-224-5469-3.

FALLA, Jesús Vega de La. **La empresa sensual**: seduce y enamora a clientes, empleados e inversores. Narrado por Antonio Abenójar. Cantabria: Libervox SL; Audiomol, 2010. ISBN 978-84-92793-07-5. Audiolivro.

GORTON, Kristyn. **Media audiences**: television, meaning and emotion. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. ISBN 978 0 7486 8418 8.

HABERMAS, Jürgen. O espaço público. Tradução [17. ed. alemã] de Vera Lúcia C. Westin e Lúcia Lamounier. **Caderno de Filosofia e Ciência Humanas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, ano VII, abr 1999. Semestral. Publicado originalmente em 1962. Disponível em <

http://www.4shared.com/document/o8-NO21D/Habermas_-_O_espao_publico.html>. Acesso em 11 dez 2011.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. reimp. com alterações. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004. ISBN 85-7302-383-X.

LYOTARD, Jean-François. Algo assim como: comunicação... sem comunicação. In: PARENTE, André (org.). **Imagem máquina: a era das tecnologias do virtual**. São Paulo: Editora 34, 1993. p. 258-266.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Introdução de Ottolmy Strauch. Tradução revista de Rômulo Almeida; Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1. Título original: Principles of economics: an introductory volume. (Os economistas). ISBN: 85-351-0913-7. Publicado originalmente em 1890.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Apresentação de Jacob Gorender. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa; Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1. Títulos originais: Value, Price and Profit; Das Kapital - Kritik der Politischen konomie. (Os economistas). ISBN 85-351-0831-9. Publicado originalmente em 1867.

MCLUHAN, Herbert Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. Tradução de Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, s.d. Título do original: Understanding media: the extensions of man. Publicado originalmente em português em 1969.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão**: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. Tradução de Claudia Bentes David. Brasília: UNESCO, fev. 2011. (Debates Comunicação e Informação, n. 7). Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>. Acesso em 02 jul 2011. ISSN 2176-3224.

MENDES, Conrado Moreira. **O falar do Jornal Nacional**: produção e recepção de um sotaque de natureza ideológica. 2006. 104 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/mendes-conrado-o-falar-do-jornal-nacional.pdf>>. Acesso em 07 set 2011.

MIELLI, Renata (org.). **Comunicação pública no Brasil**: uma exigência democrática. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009. (Vermelho). ISBN 978-85-7277-078-1.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1. Título original: Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy. (Os economistas). ISBN 85-351-0829-7. Publicado originalmente em 1848.

MONTORO FILHO, André Franco et al. **Manual de economia**: equipe de professores da USP. Coordenação de Diva Benevides Pinho; Marco Antonio Sandoval de Vasconcelos (org.). 2 ed. 4. tiragem. São Paulo: Saraiva, 1996. ISBN 85-02-01800-0.

NAZARENO, Claudio. **A implantação da TV pública no Brasil**. 2007. 28 f. Estudo – Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, Brasília 2007. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1104/implantacao_tv_nazareno.pdf?sequence=3>. Acesso em 02 jul 2011.

NICHOLSON, Peter J. Information rich & attention poor. In: FIESOLE COLLECTION DEVELOPMENT RETREAT, 11, 2009, Glasgow. **Remarks to 11th Fiesole Collection Development Retreat**. Disponível em <http://www.scienceadvice.ca/uploads/eng/articles%20and%20papers%20of%20interest/peter_nicholson-information_rich_and_attention_poor.pdf>. Acesso em 06 ago 2011.

NIPPON HŌSŌ KYŌKAI. **Annual Report**. Tokyo: NHK, 2006-2008. Disponível em <<http://www.nhk.or.jp/pr/koho-e.htm>>. Acesso em 15 jan 2011.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, v. 1. Título original: Manuale di economia politica. (Os economistas). ISBN 85-351-091405. Publicado originalmente em 1909.

PUBLIC BROADCASTING SERVICE. **Consolidated financial statements and independent auditor's report**. Arlington, VA: PBS, 2003-2008. Disponível em <<http://www.pbs.org/about/financial-highlights/>>. Acesso em 15 jan 2011.

RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL. **Relatório e contas**. Lisboa: RTP, 2003-2008. Disponível em <http://ww1.rtp.pt/wportal/grupo/informacao_financeira/rc_anual.php>. Acesso em 15 jan 2011.

RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA. **Reports and financial statements**. Rome: Rai, 2003-2008. Disponível em <<http://www.bilancio2008.rai.it/uk/dwl/index.htm>>. Acesso em 15 jan 2011.

REBOUÇAS, Edgard. Políticas públicas de comunicação. In: INTERCOM Brasil – Congresso brasileiro de ciências da comunicação. Estado e comunicação, 29, 2006, Brasília. **Documento-base dos debates agendados para 2006**. Disponível em <http://www.intercom.org.br/congresso/2006/documentobase_intercom2006.pdf>. Acesso em 05 fev. 2011.

RUA, Maria das Graças. Análise de política públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de; ALMEIDA, Alberto Carlos (org.). **O Estudo dapolítica: tópicos Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em 12 set 2011.

SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, MA, v. 36, n. 4, pp. 387-389, nov., 1954. Disponível em <http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf>. Acesso em 30 jul. 2011.

SANTAELLA, Lucia; NÖTH, Winfried. **Comunicação e semiótica**. São Paulo: Hacker Editores, 2004. (Comunicação). ISBN 858617942-6

SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de Linguística Geral**. Tradução de Antônio Chelini; José Paulo Paes; Izidoro Blikstein. São Paulo: Cultrix, s.d. Título original: Cours de Linguistique Générale. ISBN 85-316-0102-9. Publicado originalmente em 1916.

SCHUMPETER, Joseph A. **Business cycles**: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process. Introduction by Rendigs Fels. New York: McGraw-Hill Book Company, 1939, 461 p. Disponível em <http://classiques.uqac.ca/classiques/Schumpeter_joseph/business_cycles/schumpeter_business_cycles.pdf>. Acesso em 20 ago 2011.

SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal. **A economia da informação**: como os princípios econômicos se aplicam à era da Internet. Tradução de Ricardo Inojosa. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. Título original: Information rules: a strategic guide to the network economy. ISBN 85-352-0448-2.

SILVA, Juremir Machado da. **A miséria do jornalismo brasileiro**: as (in) certezas da mídia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. ISBN 85.326.2392-1.

SODRÉ, Muniz; PAIVA, Raquel. Um pensador essencial da comunicação. **Revista Eletrônica Interin**, Curitiba, n. 3, 2007. Disponível em <http://www.utp.br/interin/EdicoesAnteriores/03/artigos/art_tem_01_sodre.pdf>. Acesso em 10 dez 2011. ISSN 1980-5276

WOILER, Samsão; MATHIAS, Washington Franco. **Projetos**: planejamento, elaboração e análise. 12. tiragem. São Paulo: Atlas, 1996. ISBN 85-224-1421-1.