

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT 21 – Mídia, Política e Eleições

**DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE A
RADIODIFUSÃO PÚBLICA:
A criação da Empresa Brasil de Comunicação**

Edna Miola¹

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da UFMG. Integrante do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública. Bolsista CAPES. Contato: ednamiola@yahoo.com.br.

DISCURSOS PARLAMENTARES SOBRE A RADIODIFUSÃO PÚBLICA

A criação da Empresa Brasil de Comunicação

Resumo. O objeto deste trabalho é examinar o debate sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação que teve lugar na Câmara dos Deputados. Tomando como horizonte normativo o modelo de Democracia Deliberativa e sem perder de vista os condicionantes institucionais do sistema político brasileiro, selecionou-se como *corpus* empírico o conjunto de discursos proferidos em plenário naquelas sessões em que a discussão e votação do projeto estiveram na ordem do dia (19 e 20/02/2008). Procura-se analisar, a partir do *Discourse Quality Index*, (1) abertura à participação; (2) os níveis de justificação; (3) as manifestações de respeito; (4) a construção do consenso na produção de políticas; e, adicionalmente, (5) os principais enquadramentos que os parlamentares conferiram à temática. O trabalho conclui que as características institucionais da Câmara dos Deputados influenciam negativamente a abertura à participação e a construção de uma política consensual, mas, por outro lado, contribuem para a justificação dos posicionamentos e a prática da reflexividade.

Palavras-chave: Deliberação Pública; Câmara dos Deputados; Empresa Brasil de Comunicação

1 Introdução

Até a última década, o debate sobre a situação da Comunicação Social no Brasil nunca obteve espaço privilegiado na agenda política. Em uma consideração do desenvolvimento do mercado da comunicação no país, é evidente o fato de que as iniciativas de regulação empreendidas – quando aconteceram – foram historicamente movidas pelos interesses comerciais das empresas privadas envolvidas no setor, e temperadas em muitos momentos com os interesses particulares de agentes políticos então no poder.

Desde 2003, e especialmente a partir do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é possível destacar algumas iniciativas que romperam com as tendências de inação do Estado, ainda que a prevalência dos interesses estritamente comerciais circunscritos às maiores empresas na área da comunicação de massa tenha se mantido. A criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) pode ser considerada uma exceção à regra. Primeiramente, a proposta de um sistema de radiodifusão pública se originou na articulação do governo com movimentos sociais e grupos de emissoras não-comerciais, em uma rara ocasião em que a sociedade organizada foi convidada a participar da elaboração de um projeto para o setor. Em segundo lugar, diferentemente de outras

propostas abandonadas em virtude da forte resistência enfrentada, o governo lançou mão, neste caso, de diversas estratégias para sobrepujar as disposições das empresas privadas de comunicação e também reprimir a discordância dos partidos de oposição no Congresso Nacional.

Um modo de interpretar esse processo de criação da empresa de radiodifusão seria considerá-lo uma ocasião em que a tematização na esfera pública alcançou o centro do poder; uma vez tornadas parte da agenda política, as demandas foram transformadas em política pública. Seguindo essa premissa, o trabalho ora proposto consiste de uma investigação acerca de como se deram os processos de deliberação de políticas públicas que tiveram como palco a Câmara dos Deputados, mais exatamente quando da criação da EBC.

Para tanto, dois eixos teóricos serão desenvolvidos. Primeiramente, são retomados alguns pontos chave da teoria deliberacionista e suas contribuições mais recentes, de modo se evidencie as expectativas quanto a uma troca discursiva fundamentada nos princípios deliberativos. Em seguida, são traçadas algumas considerações sobre o sistema político brasileiro e o contexto institucional que condiciona os processos de debate no âmbito da Câmara dos Deputados. Na terceira parte do artigo, caracteriza-se o projeto de criação da EBC como política pública para, então, proceder-se à análise dos debates que aconteceram no âmbito da Casa nas duas sessões em que o projeto esteve na Ordem do Dia.

2 A deliberação pública no centro do sistema político

As contribuições que a ideia de sistema deliberativo trouxeram permitiram uma abordagem mais compreensiva dos diversos fenômenos que podem ser objeto da teoria deliberativa. De modo sucinto, pode-se citar a compreensão de que a deliberação pública pode envolver diferentes formas discursivas e variadas arenas. Isso é especialmente importante, pois, a partir de então, abriu-se a possibilidade de estudar os fenômenos do debate público de modo integrado, uma vez que as conversações cotidianas, os *mass media* e as esferas participativas organizadas passaram a ser interpretadas como espaços a complementarem os processos de produção da decisão política (Habermas, 1997; Neblo, 2005; Goodin, 2005; Hendriks, 2006; Parkinson; Bavister-Gould, 2009).

Esses avanços teóricos favoreceram também os esforços para aprimorar o modo como os princípios deliberativos são operacionalizados e calibrados de acordo com as características das diversas arenas de debate. Dessa forma, uma ampla gama de fenômenos, tais como aqueles que enfatizam os ganhos epistêmicos e o aprendizado social, a construção de identidades e a luta por reconhecimento proporcionados pela deliberação, foi acompanhada por estudos das funções potencialmente deliberativas de certas instituições da comunicação de massa (Maia, 2008). Reconhecendo a complexidade do que é descrito como sistema deliberativo, incluem-se também as instituições do centro do poder, que, sustentado pelas pressões originárias na periferia do sistema político, processam a vontade e a opinião convertendo-as em decisão política. É o que Habermas denomina transformação do poder comunicativo em poder administrativo (Habermas, 1997, p. 56). E é justamente no âmbito daquilo que Nancy Fraser (1992) intitula *público forte*, o Parlamento, que este trabalho se concentra.

Sob o abrigo da teoria deliberativa, já há alguns trabalhos de proeminência reconhecida sobre como se processa o debate nas casas legislativas. Na avaliação de Robert Goodin (2005), as considerações sobre os debates parlamentares lidam com as instituições como se estas fossem atores unitários, com propósitos unificados. Assim seria descrito o trabalho discursivo nas assembleias:

Take one topic at a time; decompose it into its component parts; decide on each of those components in a logical sequence; stick to the point (Robert, 1951, 180–182; Jefferson, 1988, 274 *apud* Goodin, 2005, 186).

O autor enfatiza que há uma estrutura institucional (*institutional framework*) mantida pelos procedimentos parlamentares que serve de arena para a ação dos atores representativos. Goodin, entretanto, convida seus leitores a pensar como uma legislatura realmente funciona: há uma divisão do trabalho por meio das comissões que reportam os resultados de seus debates ao plenário, que, então, discute-os novamente (2005, p. 187) – tudo isso, naturalmente, influenciado pelas disputas partidárias que chegam, inclusive, a extrapolar as esferas características de cada poder republicano.

Há significativas diferenças entre os debates restritos às comissões e os debates em plenário. Para citar algumas, os participantes dispõem de distintas cotas de fala nesses espaços; há limites bem mais rígidos para as intervenções dos parlamentares no plenário; há restrições para as revisões *a posteriori*, uma vez que os projetos são votados; nas comissões, o presidente toma parte ativa dos debates, enquanto no plenário

ele desempenha uma função predominantemente processual/formal; as funções dos debates também são essencialmente diferentes a depender da arena parlamentar – as comissões procuram refinar (ou reelaborar) as propostas, enquanto que o plenário tende a racionalizar as preferências em direção à aceitação ou rejeição do projeto (Goodin, 2005, p. 187-188).

Há que se notar também a influência da visibilidade do plenário (amplificada pelas TVs legislativas), que pode funcionar de modo conflitante em relação a alguns princípios deliberativos: se, por um lado, a exposição favorece o respeito entre os atores, contribui para o reforço na elaboração de justificativas que evidenciem a busca pelo bem comum, por outro, ela tende a prejudicar a busca por consensos e a autenticidade, pois a variação de posicionamentos pode ser mal interpretada pelos eleitores daqueles parlamentares que mudam de opinião no meio do debate. Em suma, o que se está defendendo aqui é a noção de que os ideais deliberativos estão submetidos a diferentes condicionantes, mesmo quando se trata da deliberação circunscrita ao Parlamento.

Princípios deliberativos e operadores analíticos

Uma série de pesquisas empíricas (levadas à frente, sobretudo, por investigadores ligados à Ciência Política) tem se esforçado em operacionalizar os princípios deliberativos que, inicialmente, foram esboçados por filósofos de diferentes vertentes (Neblo, 2005; Dryzek; Niemeyer, 2006; Maia, 2008). Um dos trabalhos mais notórios é o estudo transnacional desenvolvido por Steiner, Bächtiger, Spörndli, e Steenbergen (2004). Os autores em questão se dedicaram a elaborar um “índice de deliberatividade”, o *Discourse Quality Index (DQI)*, uma proposta voltada a mensurar de forma que a deliberação se manifesta em diferentes contextos políticos.

Em um esforço para converter os princípios deliberativos apontados por Habermas em operadores analíticos, os autores selecionaram os seguintes conceitos-chave: (a) ampla participação; (b) justificação e pretensão de validade; (c) referências ao bem comum; e (d) respeito pelos argumentos alheios².

O primeiro dos requisitos, a participação, considera que nenhum concernido deve ser excluído do debate; ou seja, *a priori*, todos os atores devem dispor de chances iguais de

² Fazem parte da teoria também os valores como a autenticidade e a decisão a partir da força do melhor argumento. Porém, por razões práticas, esses princípios não foram convertidos em operadores analíticos por Steiner e sua equipe – o que este trabalho também se absterá de fazer.

intervir, expondo um questionamento, um argumento, expressando seus posicionamentos e necessidades, ou questionando as próprias regras do debate – livres de coerção interna ou externa. Apesar de reconhecerem que a realidade jamais corresponderá a esse tipo ideal e que nenhuma arena estará completamente livre de dominação, os autores mantêm a indagação sobre quão próximo se pode chegar desse patamar (Steiner *et al.* 2004, p. 19).

O segundo princípio demanda a justificação lógica das afirmações e a pretensão de validade. Isso quer dizer que as asserções devem ser discutidas e avaliadas criticamente através da troca de informações e razões entre os atores envolvidos. Steiner lembra ainda que, para Habermas, as razões precisam ter um apelo universal (Habermas, 1997; Steiner *et al.* 2004, p. 20). Em resumo, as expectativas dos autores são de que haja uma explicitação da relação entre as premissas e a conclusão e, quanto maior a coerência das justificações, mais facilmente os demais participantes as compreenderão (p. 21).

O terceiro aspecto a ser levado em consideração é a busca pelo bem comum. Nas palavras dos autores, é necessário um senso de empatia ou solidariedade que permita aos participantes considerarem o bem estar da comunidade em geral. Isto não significa, todavia, que o auto-interesse deva ser excluído do debate, mas apenas que ele seja compatível com (ou contribua para) o bem comum. E esse apelo pode acontecer de variadas formas. Steiner *et al.* citam o bem comum em termos utilitários (a melhor solução para o maior número de pessoas, como explica John Stuart Mill) e o bem comum nos termos do princípio da diferença (que resulta em soluções afirmativas para grupos desfavorecidos socialmente, por John Rawls) (p. 21-22).

Finalmente, o princípio do respeito prevê que deve haver uma disposição em ouvir os argumentos alheios de forma respeitosa (ou o que Habermas chamou de *ideal role taking*). Esse princípio demanda que os atores sejam capazes de se colocar no lugar de seus pares e considerar a questão através das perspectivas de outrem. Operacionalizando este conceito, Steiner e seus colegas afirmam que o respeito pode se manifestar de três diferentes formas: o respeito concernente aos grupos sobre os quais se discute (suas necessidades e direitos); o respeito em relação às demandas em debate, pelo menos na medida em que estas sejam justificáveis; e o respeito em relação aos contra-argumentos. Esta última dimensão, o respeito aos argumentos adversários, é apontada por diversos autores como crucial para a deliberação (Gutmann; Thompson, 1996; Fishkin; Laslett, 2002 *apud* Steiner *et al.*, 2004, p. 23).

Uma contribuição adicional do estudo de Steiner *et al.* é a comprovação, através do DQI, de que as características do sistema democrático e o desenho institucional dos parlamentos condicionam a deliberação que lá acontece.

Sendo assim, é preciso discorrer brevemente sobre alguns aspectos do sistema político brasileiro, assim como o desenho institucional das casas legislativas nacionais, de modo que essas características sirvam para a interpretação posterior dos resultados obtidos na análise empírica dos processos deliberativos que têm lugar na Câmara dos Deputados.

3 A Câmara dos Deputados e os condicionantes dos processos discursivos

Sobre o sistema político brasileiro, caracterizado, dentre outros elementos, por ser um presidencialismo de coalizão, e acerca do desenho institucional legislativo brasileiro, pode-se destacar o seguinte: (a) existe uma forte hierarquia de poder entre os parlamentares, que favorece os líderes de partidos e aqueles que gozam de posições administrativas, tais como a presidência da casa, das comissões e a ocupação de relatorias (são agentes com capacidade reconhecida de controlar o acesso aos momentos de fala); (b) percebe-se o caráter diferenciado das formas de apresentação de um projeto de lei e suas diferentes tramitações (que regulam o tipo de debate que se dará e a sua duração); (c) testemunha-se uma função originalmente legislativa mas que, por conta de peculiaridades do caso brasileiro, é frequentemente assumida pelo Poder Executivo (através de decretos), intervindo no processo político de modo extraordinário. Esses fatores influenciam sobremaneira o modo como a decisão política é produzida.

Sendo assim, discutem-se as prováveis variáveis independentes para uma análise da deliberação pública na Câmara dos Deputados: no que tange à participação, como a seleção eleitoral gera a representação parlamentar, e de que maneira o requisito da igualdade de condições de fala pode ser satisfeito? E quando se trata do discurso, há uma argumentação racionalmente construída e orientada à produção de uma decisão minimamente consensual? Por outro lado, os mecanismos formais de regulação das intervenções favorecem o respeito em relação aos argumentos e contra-argumentos? E como os parlamentares se comportam em relação aos interesses de grupos aos quais estão vinculados? Como o fator “visibilidade” pode interferir na condução do debate em plenário?

Essas questões são aqui apresentadas de modo que, em lugar de pensar na satisfação dos requisitos ideais da democracia deliberativa, verifique-se se em que medida o debate parlamentar pode realizar tais expectativas, considerando tais condicionantes.

De acordo com Limongi e Figueiredo (1998), o sistema político brasileiro concedeu progressivamente grandes poderes ao presidente da República. Ao passo que a Constituição de 1988 aumentou os recursos para que o presidente assuma funções de legislador, os regimentos internos das casas legislativas fortaleceram também a importância dos líderes partidários frente a suas bancadas.

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

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

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

O reconhecimento da importância dos partidos é enfatizado, na medida em que, como explica Inácio, há “uma ampla delegação de funções parlamentares aos líderes partidários”. Agrava esse quadro o fato de cargos, recursos e direitos serem “distribuídos de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária, os líderes dos grandes partidos ocupam as principais posições dentro da estrutura de autoridade da Casa” (2007, p. 204). Trata-se do Colégio de Líderes, que cria uma representação dos representantes.

Esses líderes dos principais partidos, juntamente com a Mesa Diretora da Casa, têm a prerrogativa de compor a ordem do dia, ou seja, determinar a pauta da Casa. Como explicam Limongi e Figueiredo, o direito à palavra é regulamentado de modo que nem todos possam falar a todo o momento, tampouco dispor dos “mesmos recursos e possibilidades para propor matérias e emendas, influir no método de votação, determinar a pauta dos trabalhos etc.” (1998, p. 91).

A abertura à participação está condicionada, ainda, ao tempo disponível para a discussão da matéria. E os dados a respeito do processo de apreciação dos projetos apontam que as matérias em geral tramitam rapidamente pelo Congresso – o que significa que há uma pequena margem para a participação do conjunto de parlamentares: eles “são chamados a votar e a pouco mais do que isto em matérias previamente discutidas e negociadas pelos líderes” (idem, p. 93).

A tramitação das iniciativas legais varia de acordo com o tipo de projeto. No que tange às Medidas Provisórias (MPV), como no caso da criação da EBC, pode-se dizer que se trata de mais uma brecha que o Poder Executivo dispõe para afetar o fluxo do trabalho legislativo³. As MPV são decretos com força de lei e têm caráter de urgência (Inácio, 2007), então, seu debate se resume a poucas sessões plenárias, não passando sequer pelas comissões permanentes do Congresso. Essas propostas, de acordo com Limongi e Figueiredo (1998), interferem na estrutura de preferência dos parlamentares, induzindo os deputados e senadores a cooperar. Isso se dá em razão do custo potencialmente produzido pela rejeição de um projeto desse tipo, dado que “a promulgação de um decreto implica a imediata alteração do *status quo*” (Figueiredo e Limongi, 1998, p. 88-89). Isto se explica na seguinte equação:

Ao analisá-lo [o decreto], o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre o SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada (idem)⁴.

³ Adicionalmente, o Executivo pode lançar propor ao Congresso leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais e, ainda, dispõe de iniciativa exclusiva em matéria orçamentária. “A consequência é a dominância do Poder Executivo sobre a produção legal: no período pós-constitucional, cerca de 85% das leis sancionadas no país foram iniciadas pelo Executivo (Figueiredo & Limongi, 1999; 2006; Santos, 2003; Inácio, 2006)” (Inácio, 2007).

⁴ Basta ressaltar que a EBC e a TV Brasil foram inauguradas no dia 1º de dezembro de 2007, quatro meses antes da sanção final da lei que as criaria.

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

Para Steiner e seus colegas, os sistemas políticos competitivos tendem a ter um baixo desempenho em se tratando da busca pelo consenso racionalmente motivado e a construção de políticas públicas discursivamente negociadas. Isso porque os grupos têm pouco a ganhar quando tratam seus adversários com respeito: uma atitude cooperativa da oposição em relação ao governo tende a enfraquecer o primeiro grupo junto a seus eleitores (2004, p. 81).

Mas há que se ressaltar que o comportamento demonstrado em plenário segue regras também quanto ao chamado “decoro parlamentar”. Faz-se supor, portanto, que manifestações agressivas, que ofendam e desrespeitem os demais parlamentares e seu direito de se expressar, são regimentalmente coibidas – o que deve também pesar sobre a ocorrência do princípio do respeito aos participantes e a suas demandas.

Ainda em razão da publicidade – no sentido da visibilidade (Gomes; Maia, 2008) – de que são revestidas as sessões plenárias, pode-se esperar que a reversão de posições tenha uma baixa incidência entre os representantes políticos, já que uma mudança de opinião frente ao público pode representar volubilidade e fraqueza por parte do parlamentar. Por outro lado, esse mesmo fator de exposição pública pode vir a favorecer a justificção racional dos posicionamentos, assim como a defesa pelo bem comum (Goodin, 2005).

Por fim, considera-se que há no horizonte dos debates nas casas legislativas uma decisão a ser tomada. Esse é um fator dos mais importantes para diferenciar esses processos de deliberação daqueles que acontecem na esfera pública ou nos *media*, nos quais a deliberação pode ter como meta o aprendizado social, a acomodação das divergências culturais, e a construção das identidades. Quando não há tempo ou disposição para a troca de discursos, as propostas em plenário são objeto, muitas vezes, de barganha e da escolha da maioria. Há que se mencionar, no entanto, a existência de mecanismos de *checks and balances* nos sistemas democráticos, que refreiam aquelas

tentativas de se impor decisões à revelia da vontade das minorias⁵. Ademais, como afirmam Steiner *et al.* (2004), mesmo alguns dos processos de barganha podem conter indicativos de deliberação pública (ainda que percam no quesito justificação).

4 A EBC como política pública

A criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC partiu de uma iniciativa do Governo Federal em 2007 que, motivado pela realização do I Fórum das TVs Públicas, em meados de 2006, propôs uma rede pública de radiodifusão. O I Fórum das TVs Públicas reuniu movimentos ligados às lutas de democratização da comunicação, representantes de entidades ligadas ao setor da radiodifusão, além de órgãos governamentais como o Ministério da Cultura, a Secretaria Geral da Presidência da República, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério das Comunicações, para debater a radiodifusão pública, buscando “definições e um melhor entendimento sobre o que é o setor público de comunicação”. O Fórum se encerrou em 2007 com a apresentação de um documento intitulado “Carta de Brasília”, no qual os participantes do debate expuseram “os princípios pactuados para a melhor participação popular e desenvolvimento do setor”.

Um Decreto publicado em 29 de maio de 2007 criou, então, um Grupo Interministerial e um Grupo Executivo de Trabalho, compostos por convidados do governo e liderados pelo ministro Franklin Martins, que foram “incumbidos de debater com a sociedade, representantes de setores da comunicação no país e especialistas, estudando e propondo medidas de organização e articulação do chamado Sistema Público de Comunicação para o Brasil”, segundo informações disponíveis no site da Presidência da República⁶.

O governo propôs a criação desse sistema, que seria denominado Empresa Brasil de Comunicação, a partir da fusão das duas empresas de radiodifusão sob seu controle: a Radiobrás e a Associação das Emissoras Educativas da Fundação Roquette Pinto (ACERP) e as emissoras de rádio e televisão a elas subordinadas. A apresentação da Medida Provisória nº. 398, de 10 de outubro de 2007, que propunha ao Congresso a

⁵ Um exemplo disso é que, contrariado pela aprovação da MPV de criação da EBC, o partido Democratas recorreu ao Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3994). De acordo com o processo tornado disponível no site do Tribunal, a ação aguarda julgamento. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2580044>>. Acesso em 18/08/2001.

⁶ Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sitpub/sobre/>. Acesso em 23/04/08.

instituição da Empresa Brasil de Comunicação foi subsidiada por estudos realizados pelos “conselhos, diretores e funcionários da Radiobrás e ACERP, que criaram grupos internos conjuntos de trabalho para levantar o máximo de informações” além da consultoria externa da Fundação Getúlio Vargas a respeito dos seguintes temas: definição do formato jurídico da nova instituição, modelos de gestão e financiamento, preservação dos direitos e obrigações das duas entidades a serem fundidas e dos seus funcionários, definição de instalações, compra de equipamentos e adequação ao panorama digital⁷.

A ementa da MPV, além de autorizar a constituição da EBC, propunha também “os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta”. Em outras palavras, havia uma evidente disposição do governo em estabelecer os parâmetros não apenas para o funcionamento da empresa em processo de criação, mas o início de uma regulamentação da radiodifusão pública – apenas uma promessa desde a Constituição de 1988, que criou a complementaridade dos sistemas público, estatal e privado. Ao longo dos meses de outubro e novembro, prazo em que a apreciação da MPV esteve na fila para discussão, foram propostas em comissão 131 emendas ao projeto e designado o relator do projeto, o Deputado Walter Pinheiro (PT-BA), que já se envolvia diretamente em propostas legislativas para o setor da Comunicação Social.

Com o fim do ano legislativo de 2007 e com a prorrogação do prazo de tramitação da medida pelo Congresso Nacional até 21/03/2008, o projeto só voltou à pauta em fevereiro do ano seguinte. A primeira discussão ocorreu efetivamente em 14/02, quando foi apresentado o parecer do relator (embora este se encontrasse ausente do plenário naquele momento). Pinheiro concluiu que a MPV atendia os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da proposta; constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; adequação financeira e orçamentária⁸ e, por ter promovido alterações no texto original, esta passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV)⁹. Os debates e a votação final na Câmara foram encerrados no dia 26/02 e, assim, o PLV

⁷ A partir de informações do site da Presidência da República. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sitpub/copy2_of_bibliot/>. Acesso em 23/04/08.

⁸ Informações do site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>>. Acesso em 30/03/2011.

⁹ De acordo com o site da Câmara dos Deputados, “Quando é alterada pelo relator, a medida provisória passa a tramitar como projeto de lei de conversão. (...) As alterações feitas à MP são submetidas ao presidente da República, que tem poder de veto”. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/70158.html>>. Acesso em 20/08/2011.

seguiu para o Senado Federal com o prazo original de 45 dias esgotado e com a prorrogação concedida pelo Congresso a expirar em duas semanas. Pressionado pelo tempo, o Senado aprovou o projeto com pouco debate e o encaminhou para a sanção presidencial.

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

O conteúdo da proposta

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

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

As críticas ao projeto, inicialmente, concentraram-se em três pontos: (1) no método de criação da empresa (via MPV), levantada pela oposição no Congresso; (2) na vinculação da empresa à SECOM e à composição e indicação do Conselho de Administração e também do Conselho Curador, originada internamente e também

vocalizada por grupos organizados da sociedade; e (3) na admissão de publicidade institucional, da parte das entidades associadas aos interesses das empresas privadas de comunicação (Valente, 2009).

No relatório final de Pinheiro constavam, dentre as mais relevantes, as seguintes alterações: criação de uma Ouvidoria; instituição da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (proveniente de 10% de um fundo já existente, o FISTEL, pago pelas empresas que exploram os serviços de telecomunicações.); delimitação da veiculação de publicidade institucional e apoio cultural; inclusão de percentual de produção regional e independente na grade de programação; e o fim da exclusividade dos direitos de transmissão de eventos esportivos quando não houver pretensão da emissora detentora de veiculá-los em rede aberta.

5 Analisando o debate parlamentar sobre a criação da EBC

A análise da deliberação sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação na Câmara dos Deputados foi operacionalizada da seguinte forma:

- Houve a seleção dos discursos a partir das ferramentas de busca disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados – que oferece, dentre outros materiais, relatórios de tramitação da proposta, as várias versões do projeto etc.;
- Escolhido o período de 2006 a 2008¹⁰, efetuou-se a busca pelos seguintes termos: (a) Empresa Brasil de Comunicação, (b) EBC, (c) TV Brasil, (d) televisão pública, (e) TV pública, (f) televisão educativa, (g) TV educativa, (h) radiodifusão pública, (i) radiodifusão educativa.
- Do total de 417 discursos proferidos nos três anos acima mencionados, foram analisados 126, que correspondem às intervenções de parlamentares registradas nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2008. Essa amostra ofereceu um material que abrangeu tanto o debate que antecedeu a votação quanto o próprio momento em que o relatório do Deputado Pinheiro estava sendo votado (as emendas e os destaques foram discutidos e votados nos dias subsequentes, logo, excluídos da amostra).

¹⁰ O período entre 01/01/2006 e 31/12/2008 constitui objeto da análise do projeto de doutorado ao qual esta pesquisa se vincula – que incluirá também a análise da deliberação nos *mass media*. Este intervalo procurou incluir os períodos de elaboração da proposta (como a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas), implementação (período de tramitação no Congresso) e avaliação (prazo em que a política tinha grandes chances de ainda ser tema de discursos no Congresso e nos *media*).

A leitura e classificação dos discursos (unidades de análise) de acordo com as categorias aconteceu em paralelo com a captura dos argumentos acionados no debate¹¹. As categorias apreendidas se distribuíram entre aquelas variáveis de identificação e contextuais (tais como parlamentar, partido, posicionamento em relação ao governo, fase da sessão); variáveis substantivas (extensão, tema, enquadramentos); e indicadores da qualidade da deliberação (nível de justificação, menções ao bem comum, respeito em suas várias manifestações e a disposição em construir uma política consensual).

Embora em grande medida os indicadores sejam derivados das variáveis aplicadas por Steiner *et al.* (2004) em sua investigação dos debates parlamentares, devido a discordâncias com algumas das categorias (que serão debatidas adiante), o DQI não foi aplicado de forma idêntica: alterações foram feitas em alguns dos indicadores e abriu-se mão de quantificar o índice de deliberatividade do debate em tela. Acrescentou-se também o levantamento dos principais temas da argumentação. Os indicadores aplicados e os resultados obtidos são expostos a seguir.

Participação

O primeiro dos indicadores utilizados por Steiner *et al.* procura saber se a participação no debate parlamentar ocorreu de forma normal, sem interrupções por parte de outros atores (2008, p. 57). Excetua-se os casos em que a interrupção possa ter ocorrido em decorrência do fim do tempo de fala. Na avaliação aqui realizada, julgou-se pouco produtiva essa análise¹². O que se decidiu estudar, por outro lado, foi a distribuição das falas em relação aos deputados e partidos. A hipótese verificada neste indicador se trata da distribuição desigual da fala, uma vez que a estrutura institucional da Câmara dos Deputados favorece (1) partidos majoritários e (2) seus líderes.

De fato, a distribuição da participação nos debates da Câmara seguiu algumas indicações que a literatura já apontava quanto ao desequilíbrio de forças entre os parlamentares. Primeiramente, é possível notar que, ao longo das duas sessões plenárias analisadas, 62 deputados participaram discursivamente do processo legislativo¹³. Levando em conta a amostra de discursos selecionada (126), verifica-se que os 13

¹¹ A análise substantiva dos argumentos será objeto de investigação posterior, dado que, em virtude de sua complexidade, requereria uma discussão mais prolongada.

¹² Até porque as poucas interrupções na amostra decorreram do esgotamento do tempo e em razão da utilização da janela de votação para a argumentação. Em ambos os casos, o microfone foi desligado.

¹³ O registro da votação do dia 19/02/2008 atesta que atenderam à sessão 442 deputados.

Deputados mais ativos ocuparam o microfone exatamente a metade das vezes – com um caso bastante marcante: o Deputado Paulo Bornhausen usou de seu direito à fala 13 vezes (Tab. 1). De maneira geral, as manifestações mais frequentes são realmente proferidas pelos parlamentares que ocupam lugar de destaque entre as lideranças no Congresso. O próprio relator do projeto (Walter Pinheiro) foi superado por colegas de partido. A Presidência da Câmara, por outro lado, teve um papel meramente administrativo, o que demonstra que, apesar de gozar de grande poder institucional, o presidente da Casa não o exerce na forma discursiva em plenário – o que se mostra de acordo com as expectativas de Goodin (2005).

Níveis de Participação				
Deputado	Partido	Frequência	%	Extensão média (palavras)
Paulo Bornhausen	DEM	13	10,3	142
Tarcísio Zimmermann	PT	7	5,6	178
Henrique Fontana	PT	6	4,8	289
Fernando Coruja	PPS	5	4,0	314
Flávio Dino	PCdoB	4	3,2	153
Leonardo Vilela	PSDB	4	3,2	78
Luciana Genro	PSOL	4	3,2	149
Paulo Renato Souza	PSDB	4	3,2	218
Walter Pinheiro	PT	4	3,2	880
Antonio Carlos Pannuzio	PSDB	3	2,4	351
Benedito de Lira	PP	3	2,4	80
Luiz Carlos Haully	PSDB	3	2,4	314
Rodrigo Rollemberg	PSB	3	2,4	127
Total		63	100	

Tabela 1: Níveis de Participação – Classificação dos Deputados com maiores participação discursiva. Discursos (126); Deputados (62).

A desigualdade de participação também se manifesta no protagonismo dos partidos que assumem as principais posições no espectro político: PT (governo) e PSDB e DEM (oposição). Juntos, eles inseriram 62% dos discursos em debate (Tab. 2).

Os resultados aqui obtidos para o quesito participação divergem em grande medida daqueles mensurados por Steiner *et al* (2004). Isso se dá em razão da forma através da qual aqueles autores operacionalizaram o conceito de “participação”. Para eles, a totalidade dos discursos analisados apresentava condições normais de discurso – a participação ocorreu sem interrupções.

Níveis de Participação		
Partido	Frequência	%
PT	31	24,6
PSDB	25	19,8
DEM	22	17,5
PSB	6	4,8
PSOL	6	4,8
PCdoB	6	4,8
PMDB	6	4,8
PPS	6	4,8
PP	4	3,2
PR	4	3,2
PTB	3	2,4
PV	2	1,6
PDT	2	1,6
PHS	2	1,6
PMN	1	0,8
Total	126	100

Tabela 2: Níveis de Participação – Frequência de manifestações agrupados por partidos. Discursos (126); Partidos (15).

Se analisados dessa forma, a totalidade dos discursos analisados na Câmara dos Deputados sobre a MPV 398/2007 satisfaria esse requisito do mesmo modo¹⁴. Não se julgou relevante reproduzir essa metodologia, uma vez que esta explica muito pouco a realidade do acesso à participação no Parlamento.

Justificação das afirmações e pretensões de validade

Em se tratando das justificações das demandas, Steiner e seus colegas procuraram avaliar a profundidade das argumentações (mesmo que implícitas). Os autores estabeleceram quatro níveis de justificação: (1) sem justificação – na ausência de razões, apenas apresentação de posicionamentos; (2) justificação inferior – a oferta de razões com inferências incompletas ou justificações baseadas apenas em ilustrações; (3) justificação qualificada – a exposição completa de razões¹⁵; (4) justificação sofisticada: a apresentação de, pelo menos, duas justificações completas são oferecidas (para a mesma demanda ou para duas demandas diferentes) (Steiner et al., 2004, p. 57).

O nível de justificação das asserções, aliado às pretensões de validade, representa um dos princípios mais caros à democracia deliberativa. A expectativa de que o debate se desenvolva a partir da troca de argumentos racionalmente construídos que levarão ao

¹⁴ Esse levantamento foi, de fato, realizado.

¹⁵ Ainda que haja vários argumentos incompletos, a presença de apenas uma inferência completamente exposta atribua ao discurso a classificação de justificação qualificada.

aprimoramento das decisões é responsável por grande parte da frustração com relação à teoria. Por outro lado, o reconhecimento da validade de formas discursivas que não contemplem as exigências da racionalidade estrita ofereceu ganhos à teoria no sentido de incluir no debate aquelas manifestações que, embora possam falhar no teste da universalidade dos argumentos, podem incluir perspectivas individuais (que colaboram para a justificação) ou mesmo estratégias de barganha (que estão mais afinadas com a urgência das tomadas de decisão).

Na análise realizada quanto a esse requisito, de fato, averiguou-se que mais da metade das falas não continha uma justificação minimamente elaborada (Tab. 3). Há outras distinções quanto à aplicação dessa variável: as atividades em plenário incluem a troca de argumentos, mas também falas de outra natureza. A título de exemplo, líderes orientam suas bancadas, a mesa confere os acordos em andamento e há questões de ordem a respeito da própria condução dos trabalhos. É, portanto, relevante examinar a essência dos argumentos apresentados (ainda que minoritários) de modo que se tenha a noção sobre se tais proferimentos têm como sustentação a consideração do bem comum.

Níveis de Justificação		
	Frequência	%
Sem justificação	47	37,3
Justificação inferior	44	34,9
Justificação qualificada	18	14,3
Justificação sofisticada	17	13,5
Total	126	100

Tabela 3: Níveis de justificação.

A segunda dimensão da categoria “justificação” procura verificar se são feitos apelos aos interesses estritos de certos grupos ou se o que é enfatizado na construção da argumentação seria o “bem comum”. Os autores aqui estudados aplicaram a seguinte fórmula: (1) menção a interesses de grupos, caso um grupo ou círculo de eleitores (*constituencies*) fossem mencionados nos discursos; (2) proferimento neutro, caso não houvesse explícitas referências ao bem comum; (3) menção ao bem comum em termos utilitários, ou seja, a preocupação em oferecer um bem maior para o máximo de pessoas; (4) menção ao bem comum em termos do princípio da diferença, no qual há a explicitação de um esforço para a correção das iniquidades em relação a algum grupo social (Steiner *et al.*, 2004, p. 58).

Neste trabalho, a categoria foi avaliada da seguinte maneira: quando as falas mencionavam explicitamente “a sociedade”, “o povo brasileiro” e assim por diante, foram classificadas como menções ao bem comum, que se apoiavam em uma concepção utilitária. Dada a natureza da política em análise, parece plausível que os apelos ao princípio da diferença sejam escassos. O baixo número de menções a interesses de grupos, por outro lado, parece mascarar a realidade. Sendo a radiodifusão pública (e a própria regulação do mercado da comunicação) objeto de interesses diversos (desde o setor empresarial, até os movimentos sociais, passando pelos próprios políticos) seria instintivo pensar esses interesses se manifestasse explicitamente no debate. Contudo, não foi o que aconteceu. Embora tenha havido acusações a respeito do possível uso instrumental que o Presidente da República faria das emissoras e também alegações de que alguns parlamentares estivessem “a serviço” das emissoras comerciais, em apenas 4 intervenções isso foi explicitamente colocado em debate (através da menção aos movimentos organizados em prol da democratização da comunicação). Os parlamentares se dividiram entre a neutralidade (42%) e a defesa dos interesses do conjunto da sociedade (50%) (Tab. 4).

Conteúdo da Justificações			
	Frequência	%	% válido
Menção a interesses de grupos	4	3,2	5,0
Proferimento neutro	34	27,0	42,5
Menção ao bem comum em termos utilitários	40	31,7	50,0
Menção ao bem comum em termos do princípio da diferença	2	1,6	2,5
Não se aplica (não apresentou argumentos)	46	36,5	-
Total	126	100	

Tabela 4: Conteúdo das Justificações.

Uma especulação a esse respeito sugeriria como explicação a alta visibilidade garantida pela difusão massiva das sessões plenárias, que expõe os parlamentares a virtualmente todos os brasileiros. Logo, pareceria prudente, quanto estão em causa temas que não gozam de um mínimo consenso social – como o papel do estado na regulação da comunicação social –, que as justificativas fossem revestidas de generalidade.

Respeito

O DQI abrange três indicadores de respeito: o respeito em relação a grupos; o respeito quanto às demandas expostas no debate; e o respeito em relação aos contra-argumentos apresentados no debate.

Os dois primeiros indicadores (respeito em relação a grupos e a suas demandas) são interpretados da seguinte forma: (1) sem respeito, quando as falas continham apenas atitudes negativas quanto a grupos e suas demandas; (2) proferimento neutro, sem atitudes negativas ou positivas; e (3) respeito explícito, naqueles discursos em que há, pelo menos, uma menção positiva em relação aos grupos e suas demandas (Steiner *et al.*, 2004, p. 58).

Na análise da manifestação do respeito perante grupos e perante demandas não houve resultados que indicassem o desrespeito e tampouco o reconhecimento explícito de interesses de grupos. Por outro lado, quando selecionados apenas os proferimentos argumentativos (58 de 126), a neutralidade foi a postura demonstrada em quase a totalidade das falas (Tab. 5).

Mais uma vez, os constrangimentos internos e externos podem ser os responsáveis pela manutenção da atitude respeitosa entre os parlamentares, ainda que esta não seja convertida em uma demonstração clara de reconhecimento dos grupos de interesse e das suas demandas, como esperariam Steiner e seus colegas.

	Respeito a grupos			Respeito por demandas		
	Frequência	%	% válido	Frequência	%	% válido
Sem respeito	4	3,2	5,0	2	1,6	2,5
Proferimento neutro	70	55,6	87,5	74	58,7	92,5
Respeito explícito	6	4,8	7,5	4	3,2	5,0
Não se aplica (não apresentou argumentos)	46	36,5	-	46	36,5	-
Total	126,0	100		126	100	

Tabela 5: Manifestação de Respeito quanto a grupos e por demandas.

O terceiro indicador é o respeito em relação aos contra-argumentos. O DQI quantifica as situações em que (1) os contra-argumentos são ignorados – há controvérsias no debate, mas estas são ignoradas por completo; (2) os contra-argumentos são incluídos, mas depreciados – quando o discurso em análise contém a negação dos contra-argumentos sem reconhecer pontos válidos em nenhum deles; (3) os contra-argumentos são incluídos de forma neutra – nos discursos em que não são emitidos julgamentos

favoráveis ou depreciativos aos argumentos alheios; e (4) os contra-argumentos, além de incluídos no discurso, são também validados – quando, pelo menos, um dos argumentos contrários aos posicionamentos do ator é reconhecido como válido (idem, p. 59).

A categoria “respeito” envolve também o reconhecimento da validade dos argumentos alheios. Nesse quesito, a avaliação se mostrou mais interessante. Embora o número de falas que ignoraram os contra-argumentos seja alto (51%), há indícios de que os parlamentares ouviram seus pares, refutando seus argumentos (32%), ou validando-os (12%) (Tab. 6). Em outros modelos empíricos, tais como Maia (2008), a menção aos argumentos e demandas alheias já indicaria traços de reflexividade e até mesmo de *ideal role taking*.

Respeito aos contra-argumentos			
	Frequência	%	% relativo
Contra-argumentos ignorados	41	32,5	51,3
Contra-argumentos incluídos, mas depreciados	26	20,6	32,5
Contra-argumentos incluídos de forma neutra	3	2,4	3,8
Contra-argumentos incluídos e validados	10	7,9	12,5
Não se aplica (não apresentou argumentos)	46	36,5	-
Total	126	100	

Tabela 6: Respeito quanto a contra-argumentos.

Racionalidade e busca pelo consenso

O último indicador do DQI trata da busca pela construção de políticas consensuais – o que os autores denominam “política construtiva”. Três codificações são utilizadas: (1) posicionamento anunciado, que é adequado àquelas situações em que os atores manifestam seus posicionamentos sem o compromisso de acomodar as divergências e construir uma decisão consensual; (2) proposta alternativa, quando os atores parlamentares anunciam propostas alternativas, que não dialogam com a proposta em debate; e (3) proposta de mediação; quando há uma inclinação para o consenso através da reflexão sobre os pontos de divergência.

Quanto à busca pelo consenso racionalmente construído, é fundamental, mais uma vez, levar em conta contexto em que os debates parlamentares se inserem. Isso se explica pela iminência de uma tomada de decisão e também pelos ritos característicos do debate em plenário. Se a maioria das falas (79%) continha o anúncio de um posicionamento

favorável ou contrário ao projeto em construção, isso se deve, em parte, aos votos e às orientações dos líderes às bancadas.

O projeto de criação da EBC por si só incorporava o jogo de forças entre governo e oposição. Ademais, naquele momento, fevereiro de 2008, algumas situações, tais como os desdobramentos do escândalo conhecido como “mensalão” e também a votação do Orçamento, associaram-se à votação daquela MPV: opor-se ao projeto significava oposição ao governo.

Política construtiva			
	Frequência	%	% relativo
Posicionamento anunciado	65	51,6	79,3
Propostas alternativas	5	4,0	6,1
Proposta de mediação	12	9,5	14,6
Não se aplica	44	34,9	-
Total	126	100	

Tabela 7: Política construtiva.

Por essa razão, é digna de nota a ocorrência de propostas alternativas e de propostas de mediação (6% e 15% respectivamente) (Tab. 7). Esses números corroboram com o fato de que o projeto foi alvo de aprimoramentos através da incorporação de emendas e sugestões do próprio relator, mas que foi submetido, em um momento antecedente ao debate, ao questionamento do conjunto de parlamentares. As propostas alternativas – aquelas que ultrapassavam o escopo do projeto – podem ser, entretanto, fruto do conhecimento da inevitabilidade da aprovação por parte da oposição. Esta passou a questionar o mérito da MPV e a requerer mais prazos para discutir e modificar o projeto.

Enquadramentos

Um aspecto complementar dos estudos sobre a deliberação é a avaliação dos temas que ganham proeminência nos debates. Embora não contemplada pela metodologia do DQI, a investigação dos enquadramentos – a partir dos quadros de sentido contidos nos

discursos (Gamson; Modigliani, 1989) – é corrente quando se pretende avaliar a deliberação pública¹⁶ (Simon; Xenos, 2000; Maia, 2008; Wessler, 2008).

Tal análise serve para apreender sob quais pontos de vista a questão da criação de uma emissora da Radiodifusão Pública tem sido interpretada pelos representantes políticos¹⁷.

O debate sobre as definições do serviço de radiodifusão pública (29%), seguido por questões como financiamento e o papel do Estado e da sociedade na gestão da Radiodifusão Pública tiveram certa representatividade (26%, 26% e 15% respectivamente), conforme aponta a Tabela 8.

Temas			
Temas	Frequência	% em relação aos Discursos	% em relação aos Temas
Processo de produção da política	94	74,6	36,7
Valores e princípios da Radiodifusão Pública	36	28,6	14,1
Investimentos financeiros na Radiodifusão Pública	33	26,2	12,9
Interferência política do governo nas emissoras de Radiodifusão Pública	33	26,2	12,9
Participação da sociedade na Radiodifusão Pública	20	15,9	7,8
Conteúdo da programação da Radiodifusão Pública ou da TV Brasil	12	9,5	4,7
Regulamentação do sistema de radiodifusão	11	8,7	4,3
Questões técnicas de transmissão e estrutura física	7	5,6	2,7
Assuntos administrativos da EBC ou da TV Brasil	4	3,2	1,6
Sucesso nos Índices de Audiência	3	2,4	1,2
Não se aplica	3	2,4	1,2
Total	256	203	100

Tabela 8: Frequência de temas nos discursos. Discursos (126); Temas (256).

Entretanto, no caso da criação da EBC, um aspecto se torna dissonante: há uma presença acentuada dos debates a respeito da própria produção da decisão (75%). Isso é bastante coerente com o conteúdo dos argumentos frequentemente utilizados pela

¹⁶ Os enquadramentos por si só não são suficientes para determinar a qualidade da argumentação. Nesta pesquisa, contudo, a investigação dos quadros de sentido vem complementar a análise desenvolvida a partir do DQI.

¹⁷ Os enquadramentos aplicados foram estabelecidos inicialmente de modo indutivo, ou seja, a partir do conhecimento prévio da literatura a respeito da radiodifusão pública. Posteriormente, esses enquadramentos foram refinados em uma análise aplicada às notícias publicadas em torno do mesmo objeto em um artigo anterior (Miola, 2011). Por fim, na leitura dos discursos parlamentares foram identificadas a presença ou ausência de cada um dos 10 enquadramentos finais.

oposição para recusar o projeto: um decreto de Medida Provisória não deveria ser utilizado para esse tipo de iniciativa de regulação, que não se caracteriza por sua relevância ou caráter de urgência.

Embora a teoria deliberativa admita que até mesmo os próprios procedimentos sejam passíveis de discussão (Bohman, 1996), neste caso, a predominância no debate não deixa de motivar algumas considerações. Em primeiro lugar, a literatura já aponta o lançamento de medidas provisórias como uma das prerrogativas que concede ao governo o poder de legislar e que, por essa razão, vem sendo cada vez mais utilizado para impor a agenda do Executivo sobre o Congresso. Associada a uma série de outros decretos lançados naquele período, a proposta de mais uma MPV desagradava toda a oposição, desde os conservadores até aqueles à esquerda do governo.

Uma breve consideração sobre a importância da decisão deliberativa ser fruto do melhor argumento levaria a crer que, caso isso houvesse acontecido no debate em questão, o melhor argumento conduziria, talvez, à interrupção do próprio processo de tomada de decisão.

Mas não é apenas essa conclusão que pode ser tirada da dominância do debate pelo enquadramento dos procedimentos legislativos. Uma outra possibilidade é que a presença exacerbada da discussão sobre o mérito da medida provisória indique que a seleção do melhor argumento e a produção de uma boa política estivessem em segundo plano, sublimadas pelas disputas político-partidárias. Essas conjecturas, porém, não podem ser confirmadas com a simples análise dos temas mais frequentes e merecem uma investigação mais aprofundada.

6 Conclusão

Esta pesquisa procurou avaliar a deliberação pública na principal arena do sistema político, o Congresso Nacional, levando em conta os possíveis condicionantes institucionais a se imporem sobre os processos discursivos. Para tanto, uma revisão dos princípios apontados pela teoria da democracia deliberativa foram complementados com os apontamentos a respeito da deliberação parlamentar. Adicionalmente, foram destacadas algumas das principais características do sistema político brasileiro e dos processos legislativos oferecidas pela teoria política de caráter institucionalista.

A análise empírica, fundamentada principalmente na metodologia do *Discourse Quality Index*, demonstrou que a abertura à participação é bastante limitada. Essa limitação, no entanto, parece ser motivada pela própria organização dos trabalhos legislativos – que tem em vista a objetividade e a eficiência no tratamento das matérias – e pelas desigualdades no interior dos partidos, entre suas lideranças e demais parlamentares.

O nível de justificação dos discursos, por sua vez, é significativamente alto, especialmente relação às menções ao bem comum em termos utilitários. O mesmo se pode dizer em relação às demonstrações de respeito quanto aos grupos envolvidos e suas demandas (com a predominância de proferimentos neutros).

O resultado mais interessante do ponto de vista deliberativo, porém, pode ser considerado o respeito aos contra-argumentos. Isso não acontece em razão dos resultados obtidos quanto à validação dos contra-argumentos (que foram baixos), mas sim porque, somados às manifestações de contrariedade e neutralidade, podem ser um indício de altos níveis de reflexividade.

Quanto ao esforço de se construir o consenso, mais uma vez, ficou manifesta a situação de competição que se estabelece no parlamento. No fim das contas, há que se posicionar de modo favorável ou contrário ao projeto em discussão – e é isso que a maioria dos parlamentares faz (quando poderia, por exemplo, adotar posturas mais harmonizantes).

A contraposição dos achados quanto às variáveis do índice de qualidade do discurso e as situações que se apresentam no plenário indicam a importância que pode ter o fator de visibilidade (além do próprio desenho institucional das casas legislativas). Pode-se inferir que os níveis de respeito e justificação sejam altamente influenciados pelo fato de serem distribuídos através das TVs legislativas em todo o território nacional – o que coíbe manifestações de desrespeito e estimula a explicitação das justificações, mas também prejudica a reversão dos posicionamentos.

Por fim, a análise dos enquadramentos demonstrou a predominância da discussão a respeito do próprio processo legislativo e a capacidade do governo em determinar a agenda do Poder Legislativo. Isso pode ser resultado, porém, da prevalência das disputas de poder entre governistas e opositores que se manifestam no Congresso.

Ainda assim, em termos substantivos, a partir dos discursos enunciados pelos próprios parlamentares, torna-se evidente o alto componente ideológico que a discussão sobre criação da EBC suscita. Em primeiro lugar, de modo mais superficial, houve a questão

do estabelecimento de prioridades na produção de políticas, dado que a atividade da radiodifusão requer altos investimentos em aparatos técnicos e recursos humanos. Uma questão de complexidade um pouco mais elevada tratou das diferentes concepções do serviço público ou estatal de radiodifusão. Não apenas há uma carência de definições legais para essas atividades que são de natureza diferente, mas também há claras divergências (ou equívocos) verificáveis nas falas dos políticos. O terceiro componente ideológico a circundar as iniciativas de regulação da comunicação social compreende o uso da comunicação de massa como instrumento democrático ou como meio de perpetuação do poder de elites políticas e/ou econômicas.

Uma última ressalva trata das limitações da pesquisa. Um próximo passo compreende a ampliação do escopo da análise, envolvendo os eventuais discursos sobre a Radiodifusão Pública que antecederam o lançamento do projeto de lei e também aqueles que sucederam sua aprovação no Congresso, de forma que se avalie no decorrer do tempo, como a política foi construída discursivamente.

Referências

- BOHMAN, James, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- BRASIL. Decreto nº 6.246, de 24 de Outubro de 2007. Cria a Empresa Brasil de Comunicação-EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, Edição 206, 25 nov. 2007. Seção 1, p. 2-6.
- CHAMBERS, S. *Measuring Publicity's Effects: reconciling Empirical Research and Normative Theory*. *Acta Politica*, vol. 40, n. 2, 2005.
- DRYZEK, J.; NIEMEYER, S. Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 3, July, 2006. 634–649.
- FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA, MIT Press, 1992, 109-42.
- GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.
- GOMES, W.; MAIA, R. C. M. *Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOODIN, Robert E. Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica*, 40, 2005, 182-196.

- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and Disagreement: Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HENDRIKS, C. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, vol. 54, 486-508, 2006.
- INÁCIO, M. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados. In: MELO, C.; SAÉZ, M. *A Democracia Brasileira*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.
- MAIA, Rousiley (coord.). *Mídia e deliberação*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.
- MIOLA, Edna. Radiodifusão, Jornalismo e Esfera Pública: O debate em torno da criação da Empresa Brasil de Comunicação na imprensa. *Public Sphere Reconsidered: Theories and Practices International Conference*, Covilhã, LABCOM, 2011.
- NEBLO, M. Thinking through Democracy: Between Theory and Practice of Deliberative Politics. *Acta Politica*, n. 40, 2005, 169-81.
- PARKINSON, J.; BAVISTER-GOULD, A. Judging macro-deliberative quality. Paper presented to the *Democracy and the Deliberative Society Conference* The King's Manor, University of York, 2009.
- SIMON, Adam; XENOS, Michael. Media framing and effective public deliberation. *Political Communication*, 17, 2000, p. 363-376.
- STEINER, J.; BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLI, M.; STEENBERGEN, M. *Deliberative Politics in Action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- VALENTE, J. *TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Dissertação (mestrado). 2009. 210 f.
- WESSLER, Harmut. Investigating Deliberativeness Comparatively. *Political Communication*, 25, 2008, p. 1-22.