



EBC A MERCED DEL GOBIERNO — CUALQUIER GOBIERNO

Eugênio Bucci¹
Camilo Vannuchi²

Resumen: Este artículo revela cómo la naturaleza jurídica de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), empresa de comunicaciones de propiedad estatal vinculada al Gobierno Federal, favoreció la injerencia del Poder Ejecutivo sobre ella. Para eso, recapitula su creación, entre 2007 y 2008, y examina cómo su diseño dejó lagunas para la edición de medidas administrativas con el fin de controlarlo. Sin independencia de gestión y agenda periodística, la EBC estaba sujeta a las predilecciones del Presidente de la República, tanto en los gobiernos de Lula (hasta 2010) y Dilma (2011-2016), como, mucho menos discretamente, en los gobiernos de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (desde 2019). A partir del análisis de aspectos de legislación y casos prácticos, el artículo demuestra que la naturaleza jurídica de la EBC, entidad de administración indirecta controlada por el Ejecutivo, se reveló incompatible con los ideales de la comunicación pública democrática.

Palabras clave: EBC; Comunicación pública; Democracia; Legislación.

1 Introducción

La Empresa Brasil de Comunicación (EBC) nació de una Medida Provisoria publicada en 2007, que promovió la fusión de dos viejas instituciones dedicadas a la comunicación. La primera de ellas, Radiobrás, con alrededor de 1.200 empleados, era una empresa pública federal que controlaba la Agencia Brasil, la Radioagencia Nacional, la histórica Radio Nacional de Rio de Janeiro, la TV Nacional de Brasilia (una emisora de señal abierta y programación de perfil cultural y público, en los moldes de la TV Cultura de São Paulo), la NBR (emisora de TV dedicada a cubrir los actos del Poder Ejecutivo Federal) y algunas estaciones de radio más en AM, FM y Ondas Cortas. La otra era la tradicional TV Educativa del Rio de Janeiro (TVE), vinculada a la Fundación Roquette Pinto, con otros 1.200 empleados, en números aproximados, que también controlaba la Radio MEC, en Rio, con repertorio de música clásica, y una emisora de televisión educativa en Maranhão. Radiobrás era una estatal, históricamente sujeta por el Gobierno Federal; la TVE, una Organización Social con indicios de autonomía.

La Medida Provisoria (MP) que colocó a las dos bajo un mismo comando, en una entidad única, ganó el número 398 y fue publicada el 9 de octubre de 2007. En verdad, la MP no creó nada, solo autorizó al Gobierno Federal a crear la Empresa Brasil de Comunicación, la EBC, que sería entonces la responsable por la TV Brasil, que resultó de la fusión de la TV Nacional con la

¹ Profesor titular de la Escuela de Comunicaciones y Artes (ECA) de la Universidad de São Paulo (USP). E-mail: eugenioibucci@uol.com.br

² Periodista y escritor, máster y doctor en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de São Paulo (USP). E-mail: camilo.vannuchi@gmail.com

TVE. La MP 398 tuvo un inicio turbulento. No habiendo sido aprobada en sus primeros sesenta días de vigencia, fue prorrogada por otros sesenta días, en diciembre de 2007, hasta ser aceptada por el Poder Legislativo.

Nacida así, la EBC creció con un defecto de origen, como luego se verá. Los autores de la MP tenían ante sí la oportunidad de acabar con las estructuras de comunicación viciadas del Estado autoritario (la Radiobrás tenía raíces en la dictadura militar, de ahí la subordinación que siempre la caracterizó). Podrían inaugurar una institución renovada, en los moldes, aunque aproximados, de organizaciones más modernas, como las que administran emisoras públicas alemanas, francesas, suizas, británicas o estadounidenses. Tenían la opción de proyectar una fundación de derecho público y rechazar la alternativa.

Pero esa no era la única hipótesis para una entidad con más autonomía. Sus creadores podrían, por ejemplo, diseñar una organización de derecho privado, sin fines de lucro, que tuviese un consejo de representantes de la sociedad civil en su control. Podrían haber reservado asientos para el Poder Ejecutivo Federal en ese consejo, teniendo cuidados de disminuir bastante la interferencia gubernamental. Tampoco quisieron ir por ahí. Podrían también haber seguido el modelo de la Fundación Padre Anchieta, gestora de la TV Cultura paulista. Es verdad que, en el caso de esa fundación, el gobierno del Estado mantiene, por medios oficiales y oficiosos, absoluto dominio sobre los destinos de la entidad. Pero, aún así, la Fundación Padre Anchieta, en materia de autonomía, es incomparablemente superior a la EBC.

Entre todas las alternativas posibles, fue realizada la opción por dar a la EBC la naturaleza de una empresa estatal, en los moldes de la vieja Radiobrás, con algunas pocas modificaciones que resultaron inexpresivas o insuficientes.

2 Una Radiobrás sin “era”

Fue un grave error. Al optar por la estructura de empresa estatal – en que el poder es ejercido por un consejo de administración y una dirección, ambos constituidos por representantes nombrados por el Ejecutivo (Presidencia de la República y ministerios) –, el Palacio de Planalto, que envió la MP al Congreso, solo creó una Radiobrás reeditada.

Es verdad que algunos instrumentos de gestión implementados por la EBC, como una defensoría y un consejo curador – bien intencionado al reservar quince de los veinte asientos a la sociedad civil y proponerse a buscar representatividad por raza, género y orientación sexual, aunque solamente la representación regional y la multiplicidad de experiencias profesionales constasen de la ley que la creó – tendrían, por lo menos en tesis, el poder de oxigenar las instancias decisorias y asegurar lo que, en el momento, fue llamado “diversidad” y “pluralidad de voces” en la programación. No fue suficiente. En poco tiempo, sobre todo con el cambio de los inquilinos del Palacio de Planalto, tales instrumentos se revelaron ineficaces, quizá insignificantes, asumiendo, en el límite, la apariencia de mero maquillaje institucional.

Ni la TVE, con hábitos un poco más apegados a la cultura que al gobierno, logró influenciar positivamente la mentalidad predominante en la EBC – tal vez por tener sede en Rio, mientras la nueva empresa afianzaba su epicentro en Brasilia. De ese modo, la cultura organizacional de la vieja Radiobrás se mantuvo prácticamente inalterada. Con todos los vicios y defectos.

La costumbre de halagar a las autoridades de Explanada de los Ministerios se mantuvo (BUCCI, 2008). El comportamiento adulador (hablar bien de quien está por encima) siguió inalterado. El principal cambio, en la nueva temporada, era exterior a la EBC: como los gobernantes se decían de izquierda, y se imaginaban más democráticos que sus antecesores, las órdenes que partían de Planalto para la nueva empresa eran, por así decirlo, casi siempre menos autoritarias. Sea por equivocación o ingenuidad, de forma deliberada o a propósito, ocurre que la naturaleza de los vínculos de obediencia permaneció inalterada. Esa fue la ilusión más terrible de la tan publicitada reforma de la comunicación pública en el gobierno de Lula: sus agentes imaginaban que, al poner las viejas estructuras y las viejas mentalidades serviles para cumplir las órdenes emanadas de un poder que tenía el deseo de ser “progresista”, estarían creando una nueva comunicación pública, una comunicación pública de nuevo tipo. Desafortunadamente, no había nada de nuevo allí – y esa triste verdad mostró su rostro en su totalidad en el gobierno de Temer y, luego, en el gobierno de Bolsonaro.

Con la Medida Provisoria 398, el gobierno de Lula, entonces en el primer año de su segundo mandato, pretendía lograr la imagen de modernizador de la comunicación pública. En aquellos tiempos, sectores más avanzados de la sociedad civil reclamaban una reforma en ese sector. El modo como las autoridades federales y estaduais usaban y abusaban de los equipos de comunicación pública a su alcance para practicar la autopromoción – disfrazada o abiertamente – se mostraba incompatible con una democracia madura. Era preciso cambiar. La MP 398, sin embargo, no cambió prácticamente nada.

Hubo aciertos. El más evidente de ellos fue la fusión de Radiobrás y la TVE de Rio de Janeiro, en una nueva institución, capaz de centralizar operaciones hasta entonces dispersas, cuando no superpuestas y redundantes. La fusión cumplió con el principio de la economía y se guió por la racionalidad administrativa. También pareció acertada la proposición de un nuevo canal de televisión, la TV Brasil, dedicado a la producción y difusión de contenido de carácter público, no pautado por los gabinetes oficiales, como era regla en la NBR. Además, lo que se vio fue la perpetuación de prácticas que remitían a viejos destrozos autoritarios. EBC nació con el semblante de una Radiobrás recauchutada. Hasta en el nombre. Si la vieja empresa estatal se fundó en 1975 con el nombre de Empresa Brasileña de Comunicación, su substituta se llamó Empresa Brasil de Comunicación: una Radiobrás sin el sufijo “era”.

3 La subordinación a Secom, en flagrante conflicto de intereses

Cuando la MP que creó la EBC fue sugerida a la Presidencia de la República, la exposición de motivos, firmada por los ministros Franklin Martins (Secretaría de Comunicación Social - SECOM), Dilma Rousseff (Cámara Civil) y Paulo Bernardo (Planificación), hablaba de “preocupación presente por garantizar la autonomía de la nueva empresa, por medio de la creación de mecanismos institucionales protectores de los dos flancos que podrían constituirse en amenazas: la subordinación a las directivas del gobierno y el condicionamiento a las reglas estrictas del mercado”. Eran palabras en sintonía con los dictámenes de una democracia desarrollada. Sin embargo, esas palabras no tuvieron traducción práctica. Tanto la MP como el Estatuto de la EBC, presentado por el Decreto Presidencial número 6.246, del 24 de octubre de 2007, no daban consecuencia a aquella “preocupación”.

En cuanto a la falta de independencia, el avance es casi nulo. Basta ver como se compone el “organismo de orientación y de dirección superior de EBC”, o sea, el Consejo de Administración (ver artículos 14 y 15 del Estatuto y artículos 12 y 13 de la MP). Como en todas las otras estatales, es este consejo que sostiene el comando de la gestión en la empresa. De los cinco miembros, el ministro de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República nombra a dos. El tercero es el director-presidente de la empresa, nombrado por el presidente de la República. Los otros dos vienen del ministerio de Planificación y del ministerio de Comunicaciones. A ese consejo cabe elegir y destituir a los directores de la EBC, a excepción de dos, el director-presidente y el director general, ambos nombrados directamente por el Presidente de la República. Con ese consejo, no puede haber dudas sobre el hecho notorio de que la EBC sería incapaz de romper con la “subordinación a las directivas del gobierno”.

Tampoco el otro consejo, el Curador, integrado por quince representantes de la sociedad civil, un representante de los empleados y cuatro representantes de cuatro ministerios, tendría instrumentos para hacerlo. Nótese que también los quince representantes de la sociedad civil eran elegidos por el Presidente de la República, de modo que, aunque vistoso, tal Consejo Curador no tenía como mandar en alguna cosa, como quedaría evidente en los años siguientes. Aunque tuviese autorización para, solamente por mayoría absoluta, imputar voto de desconfianza a los directores, algo más de lo que excepcional, improbable, sus funciones consultivas nada tenían de deliberativas. Ellas eran, antes, decorativas.

Para empeorar, la EBC quedó vinculada a la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (Secom), cuyo ministro asumió la prerrogativa de elegir al presidente del Consejo de Administración, organismo superior de dirección de la estatal. El vínculo institucional de la EBC con la presidencia de la República siguió en contramano de los mejores principios de la comunicación pública. Recordemos que Secom, en 2008, no era un organismo con finalidades culturales. Lejos de eso. Sus incumbencias giraban (y aún giran) alrededor de la defensa de los intereses inmediatos de la Presidencia de la República. Cabía a Secom (y aún cabe)

administrar la publicidad del Gobierno Federal, o sea, la compra de espacio publicitario en los medios de comunicación privados. Ella cuidaba (y aún cuida) de la asesoría de prensa de la Presidencia de la República, trabajando para promover una imagen favorable del presidente.

Según los cánones de la ética periodística, un organismo dedicado a la asesoría de prensa y a comprar publicidad en medios de prensa no debería supervisar a una empresa pública encargada de informar con objetividad. Los propósitos y los métodos de la asesoría de prensa – en organismos públicos o privados – no son compatibles con los propósitos y los métodos del periodismo. Quien dice lo contrario acaba, aunque inadvertidamente, confundiendo a la opinión pública. Al designar al presidente del Consejo de Administración de la EBC, Secom se transformó, naturalmente, en un conflicto de intereses con status de ministerio. Si el gobierno de Lula quería de hecho una EBC periodística, no podría haber vinculado a la empresa a la Presidencia de la República. El periodismo público e independiente – actividad que existe, con brillo, en diversas democracias – no tendría cómo prosperar dentro de una estructura tan cercana a la Presidencia de la República. No tendría y, como la historia demostró, no tuvo.

En 2020, también por Medida Provisoria (MP 980/20), el gobierno de Bolsonaro transfirió el mando de la EBC al Ministerio de las Comunicaciones, pero no redujo el dominio de Planalto en su gestión. Al contrario, al politizar el Ministerio de Comunicaciones, el gobierno acentuó ese dominio. En los Estados democráticos, emisoras públicas tienen mucho más afinidad con el área de cultura que con áreas encargadas de la agenda de la Presidencia de la República. En Brasil, el movimiento se da en el sentido opuesto.

En los primeros cuatro años de su existencia, bajo la presidencia de la periodista Tereza Cruvinel, la EBC intentó seguir una línea menos estatal y más pública. La calidad de la programación de la TV Brasil dio un salto inequívoco, exhibiendo atracciones muy superiores a aquellas que se veían hasta 2007. Pero, en cuanto a transformar la EBC en un conjunto de emisoras verdaderamente públicas (estaciones de TV y radio, además de la Agencia Brasil, en Internet), eso jamás fue alcanzado. Había un muro. La razón de ese muro era, desde el inicio, muy clara. La instancia máxima de la EBC y de la TV Brasil no estaba dentro de ellas mismas: estaba en el Palacio de Planalto. De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 11.652, del 7 de abril de 2008 (que efectivizó la Medida Provisoria de 2007), quedó establecido lo que ya era esperado. Cabía a la Presidencia de la República nombrar al Director-Presidente y el Director-General de la empresa. Ese mecanismo, solo ese, ya bastaría para el diagnóstico definitivo.

En su naturaleza jurídica, la EBC jamás abrigó, en forma de la ley, lo que las democracias aprendieron a llamar emisoras públicas. En las empresas de naturaleza pública, pero no gubernamental, que gestionan emisoras públicas, como la BBC, británica, o la ARD, de Alemania, o la RTS, de Suiza, hay un consejo independiente, sin subordinación a cualquier autoridad del Estado, que cumple la función de asegurar la autonomía de la gestión. La EBC no cuenta con dispositivos que le aseguren el mismo distanciamiento. La EBC, al contrario, es enteramente

vinculada a la máquina gubernamental, con trazos claros de subordinación. Una subordinación que, aunque no esté expresa en la ley, resulta incontestable. La EBC administra emisoras, como la TV Brasil, que, por lo menos hasta el gobierno de Dilma Rousseff, emitió algunos programas típicos de emisoras públicas, lo que indica una intención menos gubernamental. En su base jurídica, sin embargo, ella no pasa de una estatal – pertenece al Estado – y una estatal, si, gubernamental, ya que su gestión se subordina a la autoridad gubernamental.

Peor aún: ella ya nació encargada de operar y producir comunicación gubernamental. Hasta fines del gobierno de Michel Temer, o sea, hasta fines de 2018, había un canal específico de televisión, dentro de la EBC, encargado de esa programación: la NBR. En efecto, el artículo octavo de la ley 11.652, de 2008, encomienda a la empresa “prestar servicios en el campo de la radiodifusión, comunicación y servicios conexos, inclusive para transmisión de actos y notas del Gobierno Federal”, además de “ejercer otras actividades afines, que le fueron atribuidas por la Secretaria de Comunicación Social de la Presidencia de la República”. El texto es explícito y, también explícitamente, deja claro que la EBC tiene una subordinación directa al Palacio de Planalto. Ella está legalmente subordinada a una autoridad que le es externa, y esa autoridad – originalmente la Secom y, recientemente, el Ministerio de Comunicaciones – tiene por misión cuidar de la imagen del Gobierno Federal. Luego, la EBC es parte orgánica de la estrategia del Palacio de Planalto para construir y preservar la buena imagen del Gobierno. En nada eso corresponde a los requisitos de las emisoras públicas. Lo mínimo que se puede decir es que la EBC se definió como un híbrido inestable de dos vocaciones antípodas: el discurso de los que la crearon prometía comunicación pública, como la PBS americana, mientras que la letra de la ley la obligó a prestar servicios de promoción gubernamental, en la línea del programa de radio A Voz do Brasil.

4 Cómo el gobierno de Michel Temer puso fin a la utopía

Para quien aún tenía dudas, el gobierno de Michel Temer, que se estableció después del polémico *impeachment* de Dilma Rousseff, en 2016, vino para sepultar todas ellas. Los primeros días de gobierno de Temer, la Empresa Brasil de Comunicación, en la época con un presupuesto anual de alrededor de 750 millones de reales, cinco veces mayor que el de la Fundación Padre Anchieta, sufrió todo tipo de intervención.

El 17 de mayo de 2016, el presidente de la República, que ejercía el cargo aún en carácter interino, exoneró al director-presidente de la EBC, el periodista Ricardo Melo, de forma abrupta e irrespetuosa. Melo había asumido el cargo el 10 de mayo y, de acuerdo con una de las innovaciones de la ley 11.652, del 7 de abril de 2008, estaba investido con un mandato de cuatro años. En defensa de sus derechos, entró con una acción en el Supremo Tribunal Federal para recuperar el puesto.

El 2 de junio, el ministro Dias Toffoli, del STF, determinó, por mandato judicial, el

regreso de Ricardo Melo a la presidencia de la EBC. Su supervivencia duró tres meses. El mismo 1º de septiembre en que Michel Temer asumió el cargo en carácter definitivo, después de la votación en el Senado que consumó el *impeachment* de Dilma Rousseff, el nuevo presidente de la República editó la Medida Provisoria 744/2016, que modificaba la ley que regula la EBC, exoneraba a Ricardo Melo nuevamente – ahora de una vez por todas – y extinguía sumariamente la defensoría de la EBC y el Consejo Consultivo.

Los objetivos de la MP constan de la exposición de motivos, firmada por los entonces ministros Eliseu Padilha y Dyogo Henrique de Oliveira:

Se pretende vincular a la EBC directamente a la Casa Civil de la Presidencia de la República, extinguir el Consejo Curador, organismo de naturaleza consultiva y deliberativa, modificar la redacción del art. 19 de la Ley N° 11.652, de 2008, a fin de aclarar que el mandato del Director-Presidente de la EBC es impropio, o sea, se encuadra entre aquellos que son pasibles de interrupción, y promover ajustes formales provenientes de las modificaciones efectuadas en la estructura de la Presidencia de la República recientemente por medio de la Medida Provisoria N° 726, del 12 de mayo de 2016. (...) El § 2º del art. 19 de la Ley N° 11.652, de 2008, prescribe que el mandato del Director-Presidente será de cuatro años. Sin embargo, al contrario de lo que la lectura apresurada y la interpretación literal del dispositivo puedan indicar, a pesar de que la palabra “mandato” esté presente, el Director-Presidente de la EBC puede ser exonerado por el Presidente de la República en cualquier momento (BRASIL, 2016, [n.p]).

La justificación para la extinción del Consejo Curador fue la celeridad. “La extinción del Consejo Curador se debe a la necesidad de agilizar las decisiones en el ámbito de la EBC, en cumplimiento al principio de la eficiencia”, afirma el documento (BRASIL, 2016).

No hizo falta más que un decreto. Como la estructuración de la EBC dejó esa brecha, fue por ella que el gobierno de Temer acabó con toda la retórica de comunicación pública que aún existía dentro de la empresa. La EBC no era una empresa de pretensiones públicas ni gubernamentales, era solo una estatal subordinada – y así continuó. De hecho, fue así que empeoró. Mucho.

Pero la EBC era un híbrido de dos vocaciones, no podemos olvidarnos. Por eso, hubo debate interno. La empresa se agitó. Tanto la Dirección Ejecutiva como el Consejo Curador divulgaron notas de repudio el 13 de mayo contra la renuncia de Ricardo Melo y su reemplazo por un nuevo presidente.

“El nombramiento del nuevo director-presidente para la EBC antes del final del actual mandato violará un acto jurídico perfecto”, escribió la Dirección Ejecutiva (EBC, 2016a). La nota proseguía afirmando que la dimisión también violaba un “principio fundamental del Estado de Derecho, así como uno de los principios específicos de la Radiodifusión Pública, relacionado con su autonomía.”

La nota del Consejo Curador invirtió en una línea similar:

(...) Para preservar su autonomía en el desarrollo de la comunicación pública, la EBC es también dotada de dispositivos legales presentes en el artículo 19 de la Ley 11652/08 que otorga mandato a su Director-Presidente que, una vez nombrado, no puede ser destituido a no ser por voluntad propia del mandatario o grave falta de respeto a los dictámenes legales que rigen sus funciones y responsabilidades, y solo por deliberación del Consejo Curador (EBC, 2016b, n.p.).

La preocupación con el episodio alcanzó instancias internacionales. El 24 de junio de 2016, los relatores de la ONU y de la OEA para la libertad de expresión se manifestaron sobre la interferencia en la EBC y destacaron la necesidad de evitar retrocesos en la comunicación. “Tomamos nota de las preocupaciones expresadas por el gobierno sobre la situación económica de la EBC”, dice David Kaye, relator especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión. “Sin embargo, esas preocupaciones no justifican interferencias en la administración de una emisora pública nacional y, en particular, en su trabajo periodístico” (RELATORES DE LA ONU Y OEA SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, 2016, sin paginación).

Edison Lanza, relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, recordó que las normas internacionales determinan que los Estados deben asegurar que los servicios públicos de radiodifusión funcionen independientemente de los gobiernos. “Eso significa garantizar su autonomía administrativa y libertad editorial”, afirmó (RELATORES DE LA ONU Y OEA SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, 2016, sin paginación).

Finalmente, el 7 de octubre de 2016, consumada la extinción del Consejo Curador por medio de la Medida Provisoria 744, fue el momento del Ministerio Público Federal, por medio de la Defensoría Federal de los Derechos del Ciudadano, de divulgar una nota técnica reiterando las advertencias realizadas por los relatores de la ONU y de la OEA. La nota del Ministerio Público Federal (2016) tiene catorce páginas y responde sobre todo a la Medida Provisoria, que, “con el pretexto de ‘agilizar las decisiones en el ámbito de la EBC’, introdujo diversas modificaciones en la estructura de la empresa que alcanza directamente su autonomía y la posibilidad de realizar sus funciones institucionales de forma independiente del gobierno y del mercado” (p. 4).

La nota del MPF señala inconstitucionalidades detectadas en la MP 744, algunas de carácter formal. “No está presente, en el caso en examen, la urgencia o relevancia, doble requisito constitucional para dictar medidas provisionales”, dice el texto (p. 6). Luego, defiende un sistema de comunicación pública no subordinado al gobierno:

Como consecuencia de la fragilización estructural producida, se abre el espacio a la práctica de la “censura de naturaleza política, ideológica y artística”, tanto por la definición de la línea editorial y de la programación en la perspectiva de los intereses de los gobernantes, como por el silenciamiento de voces que se atrevan a divergir del gobierno. (...) ¿Cómo podrán los dirigentes de EBC, sin

el Consejo Curador y sin la garantía del mandato del Director-Presidente, resistir a las presiones del Poder Ejecutivo? (...) La Medida Provisoria 744/16, al desestructurar a la EBC, especialmente con la extinción del Consejo Curador y del mandato de sus dirigentes, aniquilada con la experiencia concreta de implementación de un sistema público en Brasil. La institución de un sistema público, al lado del estatal y del privado, han sido el modelo adoptado en las principales democracias para asegurar el pluralismo de ideas por la diversidad de fuentes (...). (p. 8-9).

Fue en vano. La intervención en EBC fue consumada el 1º de marzo de 2017, con la sanción de la Ley 13.417, que modificó la Ley 11.652 de 2008 para incorporar el contenido de la Medida Provisoria de 2016, entonces sumada de dos novedades: la EBC pasó a responder a la Casa Civil, y no más a la Secom; y, en lugar del extinto Consejo Curador, con veinte miembros, fue creado el Comité Editorial y de Programación, con once. El mandato fue reducido de cuatro a dos años.

El clima dentro de la empresa empeoró mucho. Una de las señales se presentó en el programa de entrevistas Sin Censura, que era transmitido en vivo por la TV Brasil. El 23 de noviembre de 2017, uno de los invitados fue el actor Pedro Cardoso, muy conocido por el papel de Agostinho Carrara de la serie A Grande Família, exhibida por la Rede Globo de 2001 a 2014. Aquella noche, parte del equipo de la emisora estaba en protesta por reajuste salarial y contra la supresión de derechos laborales. Antes de ir al estudio, Cardoso conversó con empleados que hacían vigilia frente al predio. Cuando la presentadora le hace la primera pregunta, él respondió:

Le pido disculpas, pero no voy a responder a esta pregunta ni a ninguna otra, porque, cuando llegué aquí hoy, encontré una empresa que está en huelga, y no participo de programas en empresas que están en huelga. ...] Mi mayor respeto a todos ustedes, a los que están parados, a los que están trabajando y a los que están aquí. Pero, ante este gobierno que está gobernando a Brasil, tengo mucha convicción de que las personas que están haciendo esta huelga probablemente están cubiertas de razón. Entonces no voy a hablar del tema que vine a hablar ni de ningún otro. Y lo que también supe, cuando llegué, es que el presidente de esta empresa, que pertenece al pueblo brasileño, hizo comentarios extremadamente inapropiados al respecto de lo que habría dicho una colega mía, en la cual la presencia de la sangre africana es visible en la piel. (...) Entonces, si esta empresa, que es la casa del pueblo brasileño, tiene en la presidencia a una persona que habla contra eso, no puedo hablar del tema que vine a hablar aquí. (...) Le pido disculpas. Voy a levantarme por respeto a los huelguistas y me voy (CARDOSO, 2017, sin paginación).

Los cambios impuestos a la EBC fueron todos legales. Ellos transcurrieron y tramitaron dentro de los marcos regulatorios establecidos para la empresa. Antes de Temer, el Planalto podía hacer cualquier cosa – pero creía que actuaba para volver más pública la comunicación gubernamental. Con Temer, el Planalto también podía hacer cualquier cosa – pero pretendía volver más gubernamental una comunicación que un día imaginó que podría ser pública. Los marcos legales, sin embargo, no fueron violados. Lo que fue violado por Temer fue un proyecto, no consolidado en ley, que coqueteaba con una utopía comunicacional independiente del Estado. Eso se desvaneció en el aire.

Sin infringir la ley, las medidas de Temer perjudicaron los buenos modales, y derribaron una cultura más fresca que se intentaba cultivar en la EBC. Los cambios impuestos por él se produjeron sin consultas públicas ni debates internos, contribuyendo a fomentar la inseguridad jurídica y profesional dentro de la empresa. Los efectos más comúnmente notados por periodistas de la empresa fueron editoriales, con la supresión de reportajes críticos al Gobierno Federal, y laborales, por medio de la despido o de la no renovación de contrato con profesionales que se apartaron de la administración de Michel Temer.

Tereza Cruvinel, que había sido presidente de la compañía, fue una de las periodistas despedidas. Ella era comentarista. Luego, fueron despedidos los periodistas Paulo Moreira Leite, Luís Nassif, Sidney Rezende, Paulo Markun y Leda Nagle. La justificación, en todos esos casos, fue la necesidad de readecuación presupuestaria, reforzando el argumento explícito de que la EBC consumía mucho dinero — así como el argumento implícito de que los gobiernos que la condujeron hasta 2016 favorecían a aliados políticos.

Otro periodista al que no le renovaron el contrato fue Laurindo Lalo Leal Filho. Profesor jubilado de la Escuela de Comunicaciones y Artes de la USP (ECA-USP), Lalo fue el primer defensor del pueblo de la EBC, de 2008 al 2010, cargo finalizado en 2016 junto con el Consejo Curador. Hace diez años, presentaba el programa Ver TV, en el cual debatía la programación televisiva en Brasil.

Lalo fue uno de los participantes del seminario “Los desafíos de la comunicación pública en Brasil”, mediado por Camilo Vannuchi en la ECA-USP, el 17 de mayo de 2017. Organizado por el Centro Académico Lupe Cotrim y por el Foro Nacional de Derecho a la Comunicación, el debate contó con la presencia de otras tres periodistas: Rita Freire, presidente (cancelada) del Consejo Curador de la EBC; Eliane Gonçalves, reportera de la Radio Nacional y representante (cancelada) de los trabajadores de la EBC en el Consejo Curador; y Ana Cláudia Mielke, coordinadora del Colectivo Intervezes, una organización social por la democratización de la comunicación. “Lo que garantiza el hecho de que ella sea pública es el distanciamiento en relación al Estado que la generó”, dice Lalo, destacando la independencia del Consejo Curador como determinante en la conducción del contenido producido por la EBC:

El Estado impulsa, pero, al mismo tiempo, crea mecanismos en el interior de la empresa para que la sociedad participe de ella y garantice autonomía en relación al Estado. (...) Cuando ella está muy cercana al Estado, deja de ser pública y pasa a ser estatal (LOS DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN BRASIL, 2017, sin paginación).

Rita Freire usó la palabra “desmonte” para referirse a los cambios en la empresa y reiteró el compromiso del consejo en garantizar multiplicidad de voces en la construcción de la EBC. “Comenzamos ese proceso de desmonte de la EBC con el acto ilegal de alguien que reivindicaba la silla de la presidenta de Brasil” dice (LOS DESAFÍOS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

EN BRASIL, 2017, sin paginación). Primera presidente del Consejo Curador recomendada por la sociedad, y no más por el gobierno como antes, Rita contó que el “desmonte” fue precedido por una “campana intensa” con el objetivo de debilitar la estructura de la EBC y hacer “terrorismo”. “Los trabajadores iban a trabajar y pensaban que al día siguiente podrían no tener más el empleo, que la EBC podría dejar de existir.”

La presencia de una reportera que aún trabajaba en la EBC permitió a la audiencia oír relatos sobre el backstage de la empresa después del “desmonte”: “La interferencia en los contenidos solía ocurrir antes”, reconoció Eliane Gonçalves (LOS DESAFIOS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN BRASIL, 2017, sin paginación). “Pero teníamos al Consejo Curador para ir y decir: ‘mira, hay interferencia en los contenidos’.” Según ella, el intento de influenciar al noticiero en gobiernos anteriores no se comparaba al observado después de la intervención. “No se libra del ‘*chapa-branquismo* (oficialismo)’ del día a la noche. Son construcciones. Pero teníamos estructuras que se estaban estableciendo para apelar.” Eliane también mencionó episodios de censura más o menos explícita:

De repente comienza a descubrir que hechos como una marcha el 8 de marzo no es de interés para la radio. De repente no tuvo espacio, o de repente se olvidaron de llamar al reportero que va a entrar en vivo. Ahí descubres que aquella asamblea de los aeronautas que va a decidir por una huelga general no puede muy bien ser llamada huelga general. “¿Se puede decir que van a luchar por la campaña salarial?” ¿Oye? En vísperas de una huelga ¿no tiene que avisar a las personas que tienen que cambiar los pasajes aéreos, que no tendrán avión? “Pero entonces ¿puede no usar la palabra huelga general?” (...) Días atrás, una colega que fue llamada para hacer un balance del gobierno de Temer y que, no solo tuvo el texto completamente modificado por el gerente (...) la persona usa su autoridad y dice ‘tú vas a poner tu cara en este texto que no es tuyo’. (...) Violencia, al punto de que el jefe de la Agencia Brasil en São Paulo fue despedido porque mandó a una reportera a cubrir el campamento del MTST frente a la Presidencia de la República. (...) Y esto infelizmente ha sucedido sin que podamos tener las estructuras que antes teníamos para poder apelar (LOS DESAFIOS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN BRASIL, 2017, sin paginación).

En la historia de la comunicación pública en Brasil, el ideal de independencia editorial siempre estuvo más cerca de la utopía que del marco legal. En la rutina institucional, salvo en episodios excepcionales, la independencia editorial no fue puesta en práctica, ni en la EBC. Sin embargo, es improbable que alguien esté en desacuerdo con la empresa, de 2007 a 2016, avanzó hacia una comunicación pública más calificada y democrática. El problema es que el avance fue demasiado lento, y no se tradujo en un nuevo marco legal y una nueva cultura organizacional.

La interferencia del Gobierno de Temer en la EBC ganó contornos de muerte anunciada. Para muchos, era evidente que la empresa no resistiría a las presiones del Ejecutivo. A lo largo de diez años, la reducción del servilismo en relación al gobierno se debió más a la suposición de que los gobernantes de turno – primero Lula, después Dilma – no impondrían censura a nadie. Era como si no fuese necesario formalizar la independencia. Era como si, en la ilusión reinante,

el futuro no pudiese reservar sorpresas. Era como si nunca más un presidente de perfil autoritario pudiese tomar posesión del Palacio de Planalto.

En este sentido, es curioso percibir que diversos autores ya alertaban del riesgo de desmonte mucho antes del impeachment de Dilma Rousseff, en 2016. “La EBC enfrenta varios desafíos para su consolidación como empresa pública de comunicación, que pasan no solo por la programación, sino por el perfeccionamiento de su modelo jurídico-institucional y de su gestión”, escribió Márcia Detoni (2015, p. 148). “El proyecto de la EBC tiene contradicciones e insuficiencias que son reflejo de los límites de la propia política de comunicación que ahora se lleva a cabo en Brasil”, afirmó Luana Bonone (2015, p. 47). “El modelo de recomendación por el presidente de la República aún es un obstáculo estructural a la independencia del Consejo, ya que, aunque de manera subjetiva y no formal, otorga a los nombrados una especie de vinculación al Ejecutivo federal”, observó Jonas Valente (2013, p. 272). Eugênio Bucci lanzó el mismo alerta varias veces, como lo hizo en el libro *O Estado de Narciso*, publicado en 2015:

En cualquier momento, bajo la justificación más personal o bajo el pretexto más idealista, las prerrogativas podrán ser puestas en práctica, lo que va a derribar el esfuerzo de crear y mantener la independencia editorial. (BUCCI, 2015, p. 114).

5 El gobierno de Bolsonaro y su política de destrucción

A partir de 2019, lo que era “desmonte” se transformó en desmantelamiento. Aún en campaña, durante el año 2018, el futuro presidente Jair Bolsonaro había dicho algunas veces que privatizaría la EBC, pues ella no daba más que un “rastros de audiencia”.³ Había también promesas de extinción de la empresa. Sin embargo, en cuanto asumió el cargo, las actitudes fueron en una línea diferente. La cúpula de Planalto dejó claro que ya no extinguirá la EBC. El general Carlos Alberto dos Santos Cruz, entonces ministro-jefe de la Secretaría de Gobierno, declaró oficial y públicamente que la EBC proseguiría, aunque con reformulaciones.

No es de extrañar. Un gobierno integrado por activistas obsesivos de la propaganda política no despreciaría una herramienta de comunicación de gran porte como la estatal. El bolsonarismo no descartaría a la EBC. No la cerraría de ninguna manera. En cuanto a la privatización, lo mejor sería esperar. Rápidamente, el gobierno de Bolsonaro aprendió que podría usar el gobierno *chapa-branca* (oficialista) a su favor. El servilismo que había sido útil para los gobiernos de Lula, Dilma y Temer, podría ser útil también para el gobierno de Bolsonaro. La cultura de gobierno seguiría la misma, aunque sus vectores tuviesen que ser reorientados, pasando de una izquierda moderada, tal vez avergonzada, a una extrema-derecha sin precipitaciones.

³ Después de ganar la segunda vuelta, y antes de asumir el cargo, el político insistió en su propósito. Ver “Bolsonaro dice que va a extinguir o privatizar la TV Brasil, creada por Lula”. Blog Noticias de la TV, de Daniel Castro, en UOL. 29 oct 2018. Disponible en: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/jair-bolsonaro-diz-que-vai-extinguir-ou-privatizar-a-tv-brasil-criada-por-lula-23012>. Acceso el 6 abr 2021.

En el instante en que terminamos este artículo, la estatal vive su momento de mayor precariedad institucional, sujeta a excesos que terminaron por completo con la línea divisoria entre la publicidad y la información de interés público. De los ideales que llevaron a algunos periodistas de buena voluntad a apoyar la Medida Provisoria de 2007, a inicios del segundo gobierno de Lula, no queda nada. De los sueños de que la estatal pudiese convertirse en un logro de la comunicación pública de excelencia, solo quedaron las cenizas.

Lo que se proyecta a partir de esa fantasía tanática (una fantasía movida por Thanatos, inspirada por una obsesión por la muerte) – que el actual gobierno pronuncia y enuncia – es una comunicación que no es políticamente correcta en el campo de los derechos y que se muestra políticamente regresiva (y opresiva) en el campo de las costumbres: novelas sin beso gay, escuelas sin educación sexual, adolescentes sin libido y padres de familia con cuatro trabucos en una caja fuerte dentro del guardarropas. Dios por encima de todos.

No fue sorpresa que, en abril de 2021, haya sido divulgado el destino de 3,2 millones de reales en la compra, por la EBC, de los derechos de emisión de la telenovela *Los Diez Mandamientos*, de la TV Record, para ser emitida en la TV Brasil.⁴ Una elección insostenible en todos los sentidos, no solo por lo imperativo del Estado laico, que una emisora estatal debería obedecer, sino, principalmente, por la ausencia de argumentos que permitan justificar el uso de ese dinero – o de cualquier dinero público – en la compra de un producto comercial, privado, ya emitido anteriormente y con fines lucrativos, redundando en más lucro para la empresa productora, sin generar nuevos empleos, sin democratizar el acceso a la cultura nacional o regional, ni promover representatividad o pluralidad de temas, regiones, géneros, credos o contenidos. Rigurosamente ninguna justificación.

¿Adónde va la EBC? Imposible de saber. Tal vez logren dividirla para después venderla por partes, en el cuenco de las almas, para inversores privados. Tal vez la dejen morir. Tal vez, en un giro de la escena política, alguna chispa sobreviva. Si así fuera, ojalá que las futuras generaciones no cometan los mismos errores. Ojalá que sean capaces de establecer un marco regulatorio preciso para asegurar la institución de una comunicación realmente pública, que tanta falta hace – y tanta falta hizo – para la democracia brasileña.

6 Conclusión

Como se desprende de la recapitulación de la historia del ordenamiento legislativo que dio origen al cuerpo jurídico de la Empresa Brasil de Comunicación, la EBC, no hay compatibilidad entre su naturaleza de empresa estatal controlada por un Consejo de

⁴ Los anuncios pasaron a mostrarse en la propia TV Brasil. <https://tvbrasil.ebc.com.br/os-dez-mandamentos>. En cuanto al valor de la operación, fue ampliamente noticiado en organismos de prensa. Ver, entre otros: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/governo-federal-paga-r-3-milhoes-record-por-direitos-de-os-dez-mandamentos-54618>. Acceso el 9 abr 2021.

Administración designado directamente por el Poder Ejecutivo y los parámetros de independencia editorial y administrativa requeridos por los estándares democráticos de la comunicación pública. La Medida Provisoria 398, del 9 de octubre de 2007, efectuada por la Ley 11.652, del 7 de abril de 2008, no otorgó a la institución una naturaleza legal y organizacional que la protegiese de las presiones provenientes del Gobierno Federal y que crease lazos orgánicos entre ella y la sociedad civil, como se observa en las principales referencias de comunicación pública del mundo democrático, como la BBC británica o de la ARD alemana. Al contrario, a la imagen del formato ya consagrado en la antigua Radiobrás, las correas del control gubernamental se mantuvieron intactas, tanto en la composición del Consejo de Administración como en los criterios de designación de los ejecutivos dirigentes.

La creación del Consejo Curador, integrado por representantes de la sociedad, aunque designados por la Presidencia de la República, abrió una brecha que atenuó la dureza de la subordinación. En ese sentido, el advenimiento del Consejo Curador puede y debe ser tomado por los estudiosos como una emisión meritoria y consistente de acuerdo con los propósitos de la comunicación pública. No obstante el acierto, los resultados no fueron suficientes para invertir la lógica de una comunicación gubernamental-estatal, como la que era practicada en Radiobrás al menos hasta el inicio del primer Gobierno de Lula, en dirección a una comunicación informativa, independiente, plural y crítica. Recuerde que el Consejo Curador tenía algunas prerrogativas — como la fiscalización de la calidad editorial y la posibilidad de un voto de censura contra la dirección de la empresa — que, en la práctica, fueron insuficientes, casi nada efectivas.

Durante el segundo Gobierno de Lula (2007-2010) y los Gobiernos de Dilma Rousseff (2011-2016), la injerencia de los intereses del Palacio de Planalto sobre la EBC se dio de modo poco ríspido, ya que había coincidencia de posiciones editoriales entre la cúpula de la empresa pública y la cúpula del Gobierno. La subordinación era clara, pero no se establecía de modo hostil o duro. La programación era de agrado del Gobierno y este, de su lado, era del agrado de los periodistas y administrativos de la empresa.

Las fricciones institucionales y funcionales revelaron sus aristas solo en los primeros días de Gobierno Michel Temer (2016-2018). En ese período, después de fracasar en un intento administrativo de destituir al presidente recién nombrado de la EBC, que tenía un mandato formal por cuatro años más, el gobierno de Temer no necesitó de mucho tiempo y trabajo para editar una nueva Medida Provisional (MP 744/2016), que puso fin al mandato del presidente y extinguió el Consejo Curador. Como la cultura periodística y administrativa de la EBC no se había transformado, como no desarrolló raíces de independencia enraizadas en la sociedad civil — y no en el Estado —, bastó un “decreto” para que el Palacio de Planalto derribara toda la utopía de una institución de comunicación pública que brotaría desde el interior de una empresa estatal. El sueño no se cumplió. El proyecto fracasó. La legislación reservaba el poder en la EBC para los equipos allí asignados, directamente por el Poder Ejecutivo, dentro del Consejo de Administración. El

gobierno, incluso en los años de mayor entusiasmo con las esperanzas de comunicación pública, había permanecido intacto – inscrito en el organigrama de la empresa y en sus vínculos de subordinación efectivos, aunque no declarados, al Gobierno. Bastó el “decreto”, en fin, para que el Gobierno de Michel Temer redefiniera las reglas internas de la EBC. En esencia, era una empresa pública (un ente de la administración indirecta) vinculada al Gobierno. En esencia, así continuó siendo. El “decreto” apenas hizo ajustes menores, periféricos, y, con ellos, se volvió explícita la subordinación total, que antes estuviera encubierta en ambivalencias y retóricas progresistas. En aquel inicio del Gobierno de Michel Temer quedó claro que la naturaleza jurídica de la EBC no podría protegerla contra excesos palaciegos si los vientos de la República se revirtieran. Los críticos pueden decir que aquel gobierno actuó con brutalidad y falta de respeto en relación a la empresa – y tendrán argumentos en ese sentido –, pero, al mismo tiempo, no hay como negar que los gobiernos anteriores, que se declaraban comprometidos con crear una verdadera institución de comunicación pública, mediante un régimen de independencia editorial y administrativa, no construyeron el marco jurídico necesario para tan ambiciosa misión. La legislación precaria dejó abierto el puente por el cual el Palacio de Planalto tenía libre acceso a los destinos de la empresa. Por ese mismo puente, el autoritarismo del Gobierno de Temer transitó a su antojo. ¿Hubo resistencia? Sí. Pero fueron pasajeras, tenues, efímeras. No había nada que hacer.

Más recientemente, las medidas truculentas del Gobierno de Bolsonaro, iniciado en 2019, solo confirman el diagnóstico delineado por el presente artículo. El Palacio de Planalto se beneficia de la EBC según la agenda de interés que más le convenga, tratando a la institución como si no pasase de una productora particular de sonidos, textos e imágenes para hacer propaganda partidaria de la Presidencia de la República.

Resulta evidente, finalmente, que, cuando estaba en pauta la creación de una organización que impulsara la comunicación pública partidista y no gubernamental en Brasil, sus defensores y patrocinadores se equivocaron en no dotarla de una naturaleza jurídica que estipulase con claridad y radicalidad las fronteras de la independencia. La EBC nunca fue una institución de la sociedad, controlada por la sociedad. Fue, todo el tiempo, una estatal comandada por el Gobierno Federal. Por eso, Michel Temer y Jair Bolsonaro casi no encontraron barreras para degradarla como la degradaron.

Referencias

BONONE, Luana. O Brasil que você não vê na TV (comercial). *In*: MIELLI, Renata. **Direitos negados**: um retrato da luta pela democratização da comunicação. São Paulo: Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, 2015. p. 47-56.

BRASIL. **Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016**. Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e

autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponible el http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv744.htm. Acceso el 6 abr 2021.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Carlos Negreiros fala sobre música afro-brasileira. Publicado pelo canal tvbrasil. [S. l.: s. n.], 2017. 1 vídeo (1:03:45). .. Disponible el: <https://www.youtube.com/watch?v=TbYbDVmcIxU>. Acceso el 6 abr 2021.

Brasil de Fato (Brasil). OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. Fórum Nacional de Direito à Comunicação. 2017. São Paulo, 17 de maio de 2017. Facebook: [brasildefato](https://web.facebook.com/brasildefato/videos/vb.185129231535049/1430297903684836/). Disponible el <https://web.facebook.com/brasildefato/videos/vb.185129231535049/1430297903684836/>. Acceso el 6 abr 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Nota da Diretoria Executiva da EBC**. Brasília, 2016a, 19/05/2016. Disponible el <https://www.icict.fiocruz.br/content/nota-da-diretoria-executiva-da-ebc>. Acceso el 6 abr 2021.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Nota: Conselho Curador se posiciona contra mudanças na direção da EBC**. Brasília, 2016b, 14/05/2016. Disponible el <https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/noticias/2016/05/nota-conselho-curador-se-posiciona-contra-mudancas-na-direcao-da-ebc>. Acceso el 6 abr 2021.

DETONI, Márcia. **Mídia pública na sociedade da informação**. São Paulo: Mackenzie, 2015. 342 p.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 07/2016/PFDC, de 7 de outubro de 2016**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2016. Disponible el <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/201607-nt-gt-com-ebc-mp-74>. Acceso el 6 abr 2021.

UNACON SINDICAL. **Relatores da ONU e OEA sobre liberdade de expressão alertam para interferências na EBC e na CGU**. Rio de Janeiro: UNACON Sindical, 01 jul., 2016. Disponible el <https://unacon.org.br/2016/07/01/relatores-da-onu-e-oea-sobre-liberdade-de-expressao-alertam-para-interferencias-na-ebc-e-na-cgu/>. Acceso el 6 abr 2021.

VALENTE, Jonas. Sistema público de comunicação no Brasil. *In*: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; RODRIGUES, João Cláudio Garcia (org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: 2012-2013**. Brasília: IPEA, 2013. p. 263-284.