

TV Pública e Direito à comunicação: interlocuções da Comunicação Pública no Brasil e na Argentina¹

Amanda Lais Pereira Noleto²

Maria Érica de Oliveira Lima³

Universidade Federal do Ceará – UFC

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre a comunicação pública no contexto da construção da cidadania, especialmente no Brasil e na Argentina. Fundamentado em autoras como Bezzon (2004) e Peruzzo (2024), o estudo enfatiza que o direito à comunicação deve ser compreendido como dimensão essencial dos direitos humanos, indo além do acesso formal à informação. O debate amplia-se ao considerar o poder de comunicar e a qualidade dos conteúdos midiáticos. Também são discutidas as diferentes concepções e trajetórias da comunicação pública em países como Brasil, Argentina e Inglaterra, destacando seus impactos nos sistemas de radiodifusão. Por fim, defende-se a urgência de revisar e aprofundar o conceito de comunicação pública, com foco especial na televisão pública e seu papel na promoção da participação cidadã.

Palavra-chave: Comunicação Pública; Cidadania; Televisão Pública; Direito à Comunicação.

Ao propor uma análise político-sociológica da sociedade brasileira quanto à efetivação da cidadania na perspectiva da comunicação pública, Bezzon (2004) afirma que o direito à informação se torna requisito básico para a construção da cidadania, visto que apenas a socialização da informação poderá fornecer aos membros da sociedade civil a cidadania integral. Dentro dessa perspectiva, para a pesquisadora, esse processo exige transparência e fidedignidade nas informações veiculadas pelos meios de comunicação de massa, para que a opinião pública possa forma-se de modo mais democrático. Observa-se que, ao longo dos últimos anos, a organização da sociedade civil buscando alcançar maior cidadania, oportunizou realocar a cidadania na agenda política, debatendo caminhos de (re)pensar a cultura política posta, por vezes, de forma excludente. “Houve uma reapropriação do espaço público, abrindo horizontes para a presença participativa dos indivíduos-cidadãos” (p. 25).

¹ Trabalho apresentado no GP Comunicação para a Cidadania do 25º Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará (PPGCOM/UFC) e Professora Substituta da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: amandalaispnoleto@gmail.com.

³ Orientadora do trabalho. Doutora do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal do Ceará (PPGCOM/UFC). E-mail: merical@uol.com.br.

Esse movimento enormemente necessário, embora lento e tardio – principalmente quando falamos de Brasil e Argentina em comparação a outros países, no contexto de América Latina – conflui para o cerne de questões ainda mais amplas, e complexas, como o acesso à informação e à comunicação como um direito do cidadão. Por essa razão, a autora Cicilia Peruzzo (2024) defende o direito à comunicação enquanto dimensão dos direitos humanos e de cidadania, neste caso, dentro de contextos como os movimentos sociais e os processos de caráter educativo/comunicativo, por exemplo.

As interrelações entre cidadania e comunicação podem ser analisadas a partir de diversos ângulos, mas a tendência predominante é enfatizar as interfaces entre os cidadãos e os grandes meios de comunicação (ou a indústria cultural), além das modernas tecnologias da “sociedade da informação”. Em geral, estuda-se o papel dos meios de comunicação como espaços de ampliação do acesso à informação, aos produtos culturais e como servem de fórum ao debate sobre a diversidade, como também por proporcionar mais participação social na esfera pública (Peruzzo, 2024, p. 203).

Embora entender os meios de comunicação como lugar de ampliação do acesso à informação, e os canais como espaço para uma maior participação dos cidadãos na esfera pública, seja uma realidade nos dias atuais, é necessário analisar criticamente estes mesmos espaços a partir da premissa de que também são – de modo contínuo – instrumentos de negação dos direitos de cidadania nas práticas midiáticas ou, ainda, limitadores na construção e expansão da cidadania. Portanto, estudiosos e importantes pesquisadoras do tema, como Peruzzo (2024), vão defender que para além das abordagens teóricas e jurídicas que defendem o direito à comunicação a partir do viés do Direito, nos ordenamentos jurídicos, é urgente pensar – e enfatizar – essa concepção a partir do acesso ao poder de comunicação, “pois implica empoderamento das tecnologias e demais condições necessárias à sua concretização” (p. 2019).

Ou seja, o debate passa do escopo do acesso à comunicação enquanto direito resguardado por leis e regulamentações para alcançar também questões como o direito a conteúdo midiático de boa qualidade, com respeito a ética, proteção às diferenças identitárias, à privacidade, acesso aos direitos culturais e a bens de consumo, possibilitados pelas tecnologias de comunicação, direito à diversidade comunicativa, etc., “enfim, direito ao poder de comunicar” (Peruzzo, 2024, p. 219).

Tal debate torna-se ainda mais importante na medida em que consideramos, conforme observa Miotto (2004), como o espaço público da palavra e da ação – na sociedade na qual estamos inseridos – é fundamental em um mundo onde existem assuntos que requerem um debate público e não uma única verdade. A partir dessa

perspectiva, fica evidente que se há a perda do espaço público e o fim da palavra e da ação, “então o caminho estará aberto ao totalitarismo” (p. 103); avesso a políticas públicas mais plurais.

Ademais, tal sociedade encontra-se interconectada com mensagens circulando em todos os lugares – de um local a outro, o que consequentemente contribui, segundo Miotto (2024), para que a informação se converta em um instrumento indispensável da reprodução econômica no campo das trocas globais. “Na competição global, o campo das telecomunicações é um exemplo estratégico porque reproduz as relações de poder (...) a informação converteu-se em componente indispensável da reprodução econômica” (p. 99).

É neste cenário, atravessado pelos mais diversos atores discursivos e sociais que também compõem o bojo deste artigo, produto de uma pesquisa maior sobre TV Pública, que se torna fundamental revisar o conceito de Comunicação Pública, principalmente em um viés de interlocução com a televisão pública no Brasil e na Argentina. De acordo com Brandão (2007), comunicação pública é o processo comunicativo que se estabelece entre o Estado, o governo e a sociedade com o intuito de informar para a construção da cidadania. No Brasil, esse conceito relaciona-se diretamente com a implantação da radiodifusão e, posteriormente, da televisão pública a partir da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2007. “A implantação da radiodifusão consagrou a expressão comunicação pública, entendida como comunicação estatal. Isto é, o termo era utilizado em contraste com a comunicação do setor privado” (Matos, 2007, p. 49).

Duarte (2007), importante referência nos estudos brasileiros que tratam sobre comunicação pública, colocará o cidadão como eixo principal – e o mais importante – deste tipo de comunicação. Isso porque, para o autor, este lugar possibilita aos cidadãos pleno conhecimento das informações que lhe dizem respeito. Assim, acredita que não apenas se efetiva o direito à informação como também se propicia uma participação mais ativa. “[...] não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também o diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável” (p. 61).

Para Silva (2003), o conceito de comunicação pública está relacionado ao processo de comunicação de massa, ou seja, a comunicação para - e com - a massa formada pelo público. Por essa razão, o autor, inclusive, classifica a expressão

‘comunicação pública’ como redundante, na medida em que acredita que a comunicação de massa é, por natureza, pública, portanto, do público.

Em “Comunicação pública e cidadania”, Maria Lima (2011) ressalta como o conceito de comunicação pública está continuamente atrelado a outras importantes concepções como cidadania, cidadão, esfera pública e espaço público – neste caso, considerando o estudo do fenômeno no Brasil. A razão para essas similaridades na gênese da comunicação pública brasileira talvez esteja, segundo a autora, no fato concreto de que todos têm como base os trabalhos sobre comunicação pública do francês Pierre Zémor. “Em 1995, Zémor (...) escreveu o livro *La communication publique*, que, a partir de um resumo traduzido livremente pela professora Elizabeth Brandão, passou a ser referência para interessados no assunto” (p. 37).

E o conceito de comunicação pública em outros países? E na Argentina? Há diferenças? Se há diferença, isso importa? Importa muito, pois influenciou fortemente na criação, bem como em todo o processo de consolidação dos sistemas públicos de comunicação. Embora a referência para a definição de comunicação pública esteja no conceito de ‘público’ no que tange os debates que tratam da cidadania, esfera pública e espaço público, em outros países, esta concepção toma diferentes significados; e, obviamente, se estrutura – e resulta – em sistemas discursivos, políticos e sociais, etc., de diferentes formatos.

É com base nisso que a pesquisadora Mariana Carvalho (2014) afirma que a Europa parte de outra realidade de debate sobre a comunicação de serviço público, “porque, exatamente ao contrário do Brasil, iniciou o seu serviço com esse tipo de comunicação” (p. 100). Ou seja, as transmissões efetivamente públicas vão acontecer muito tempo depois da existência e prestação dos serviços públicos como um todo. A autora, porém, defende que embora existam diferenças consideráveis, de uma forma geral, as preocupações e o debate quanto ao exercício de uma comunicação plenamente de caráter público são as mesmas no Brasil e em outros países, pois tratam-se de questões universais:

De uma forma geral, pode-se ver que as questões que, de certo modo, preocupam o modelo europeu, também estão presentes no Brasil. São questões universais sobre a radiodifusão de serviço público ou a comunicação pública. Pode-se reconhecer que, em maior ou menor grau, tais questões acabam por fazer parte do debate acerca das comunicações em qualquer país que pretenda discutir o tema. São questões que devem ter um caráter universal, para que se possa trabalhar com parâmetros universais de qualidade de um serviço público,

mas que também podem e devem ter impressos nos seus “princípios clássicos” e “valores” a realidade de cada país (Carvalho, 2014, p. 103-104).

De modo semelhante, Diniz (2013) vai apontar como os modelos de comunicação pública no mundo são distintos a partir da realidade de cada país com base nos mais diversos fatores como a situação econômica, os ordenamentos jurídicos e a ordem política, os sistemas políticos, etc. “A BBC é um dos modelos de referência de comunicação pública no mundo e foi a precursora na concepção desse tipo de serviço. Surgiu em 1922 (...) Cinco anos depois, o governo britânico assumiu a companhia e tornou o rádio um monopólio público” (p. 27). À época, segundo a autora, partia-se da premissa que as mídias de massa eram perigosas e deveriam ser controladas pelo poder público. Assim, houve uma resistência muito grande ao modelo privado de televisão; até então estabelecido pelo mercado estadunidense, embate que propiciou a criação de sistemas públicos de comunicação a partir do estabelecimento de TVs públicas. “Os primeiros profissionais da televisão inglesa (...) acreditavam que a televisão poderia ser um excelente instrumento de democratização cultural. É, portanto, de forma pública que se organizaram as televisões na Europa” (p. 28).

De acordo com Duarte (2012), em muitos países, a comunicação pública está relacionada diretamente com a comunicação organizacional, ou seja, volta-se para os processos que tratam da comunicação no interior das organizações e, ainda, a comunicação entre as empresas e seus públicos, objetivando buscar estratégias e soluções para as demandas existentes. O autor reflete que a expressão ‘comunicação pública’ segue utilizada com muitos significados, e frequentemente conceituações de ordem conflitante. Essa realidade depende do país, autor e do contexto em que é usada. “Pelo menos por enquanto, comunicação pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de construção” (p.1).

Por entender que o conceito não está ‘fechado’; muito pelo contrário, segue em movimento, Jorge Duarte (2012) vai correlacioná-lo com cinco áreas de conhecimento. Inicialmente, a identifica com a comunicação organizacional, como exposto anteriormente. Em um segundo momento, relaciona com a comunicação científica, a partir da criação de canais de integração entre a ciência e a vida das pessoas, ou seja, canais para despertar o interesse e o debate público no que tange assuntos relacionados ao campo da ciência. Para ele, a comunicação pública identifica-se também como a comunicação do Estado e/ou Governo – neste caso, a comunicação é percebida como a

‘ponte’ de contato entre o Estado e/ou Governo e os cidadãos oportunizando um processo comunicativo contínuo e de interação (terceira área do conhecimento).

Nesta acepção, dever-se-ia compreender comunicação pública como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Entre elas, órgãos governamentais, organizações não governamentais, associações profissionais e de interesses diversos, associações comunitárias, enfim, o denominado terceiro setor, bem como outras instâncias de poder do Estado, como conselhos, agências reguladoras e empresas privadas que trabalham com serviços públicos, como telefonia, eletricidade, etc. (Duarte, 2012, p. 5).

Em quarto lugar, poderá ser associada com a comunicação política, uma vez que, segundo o mencionado pesquisador, utiliza-se de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças, posicionamento políticos, etc. Além disso, diz respeito ainda à responsabilidade do Estado de administrar questões sobre políticas públicas de comunicação e telecomunicações. “Incluem-se neste tópico também as polêmicas discussões em torno do Direito da Comunicação que trata da formação de redes, conglomerados e da convergência tecnológica” (Duarte, 2012, p. 6). Por fim, em último lugar, a comunicação pública é identificada a partir das estratégias de comunicação da sociedade civil organizada – aqui tem relação direta com as práticas comunicativas exercidas pelos movimentos sociais ou populares que “também é conhecida como comunicação comunitária e/ou alternativa” (p. 6). Apoiado nestes debates, o autor estabelece, então, a comunicação pública como sendo aquela que ocorre no ambiente atravessado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público, assim “é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo” (p. 20).

Mariangela Haswani (2013), em “Comunicação pública: bases e abrangências”, vai conceitualizar comunicação pública a partir de três outras instâncias: comunicação da instituição pública, comunicação política e comunicação social. Neste caso, importa frisar a peculiaridade do conceito de comunicação pública atrelado à comunicação social na compreensão desta a partir: da comunicação de serviço, comunicação de responsabilidade social e a comunicação das instituições quase públicas. A primeira, ‘comunicação de serviço’, objetiva informar os cidadãos a respeito das várias maneiras pelas quais funcionam as repartições públicas, ou seja, como se organizam, quais são os serviços prestados, quem realiza os serviços, etc. “Caracteriza-se pela específica dimensão ‘serviço’ que subteme a articulação dessa dimensão, mesmo sendo inegável que a função de utilidade esteja presente em todas as outras tipologias” (p. 54).

A ‘comunicação de responsabilidade social’, por sua vez, é aquela que possibilita a promoção dos interesses de uma empresa ou de um ente, sendo associada à defesa do bem estar do consumidor e da comunidade. “Mesmo tendo como finalidade o lucro de uma parte, contribui para determinar os temas e valores de interesse geral desempenhando uma função integrativa nas relações de toda a comunidade” (Haswani, 2013, p. 55).

Por fim, a ‘comunicação das instituições quase públicas’ será aquela que, conforme a autora ressalta, praticam estratégias de comunicação com funções de integração simbólica, portanto, centram-se na defesa e promoção de interesses e propósitos que, geralmente, encontram resistência e oposições, razão pela qual acredita-se que tenha um viés muito mais voltado aos interesses propriamente ditos de toda a sociedade. Um exemplo bastante atual é a comunicação das organizações do Terceiro Setor: “Partindo da atualidade dos temas que abordam e do espaço a elas dispensado pela mídia, denunciam, sugerem, reivindicam soluções sobre assuntos do interesse de todos” (Haswani, 2013, p. 56).

Para Jaramillo López, por sua vez, “a comunicação pública é um conceito habermasiano, pois acontece na esfera pública conforme aquela descrita por Habermas” (Matos, 2013, p. 45). Em “*Experiencia de la Comunicación Pública*” (2003), o teórico vai afirmar que a ideia de comunicação pública surge principalmente da relação entre comunicação e política. Tal encadeamento, se estabelece a partir do diálogo entre dois conceitos: o conceito de público, de um lado, e o conceito de política como construção da consciência, do outro.

No cerne desse entendimento está a certeza, segundo López (2003), de que a comunicação pública é um bem público e que a informação é outro bem público, e que é precisamente a apropriação para o interesse individual destes dois bens – públicos – que ele deve se voltar. Com base nisto, reitera que, quando se entende esse caráter coletivo – público – da comunicação, e ela deixa de obedecer a um determinado propósito, a intenção muda, ela se comunica com outra intenção, com uma intenção que vai se firmar na coletivo, razão que nos leva a repensar, de acordo com o teórico, todos os papéis de todos os atores desse processo, pois a situação comunicacional é vista de forma diferente, uma vez que o papel desempenhado pelos sujeitos que integrarem essa comunicação coletiva é também, conseqüentemente, alterado. Aqui, essa comunicação coletiva estará baseada em um interesse coletivo que visa alcançar *status* de mobilização.

Neste contexto da convocatória, a comunicação torna-se estratégica, instala-se; a convicção de que a construção do sentido partilhado é o eixo estratégico que ordena e torna compreensível todo o projeto de mobilização. Ou seja, é uma concepção que parte da compreensão da natureza política da mobilização, a sua característica essencial é a partilha, a partilha do consenso que beneficia o coletivo, que beneficia a comunidade. Por outro lado, esta mesma abordagem determina que esta comunicação pública seja entendida no contexto da construção de um projeto de nação, é definida como uma metodologia, nada mais é do que isso, é uma abordagem metodológica que procura fortalecer a participação e propõe como instrumento de formação de cidadania (López, 2003, p. 1, tradução nossa).⁴

Por último, Matos (2013) vai discorrer sobre o sentido de comunicação pública a partir das pesquisas realizadas pelo italiano Paolo Mancini (1952). Neste caso, o conceito se estabelece diante de um cenário onde se sobrepõe a ideia de que a informação é um direito de cidadania. Com base nisso, o autor caracteriza o espaço da comunicação pública a partir de três dimensões que estão diretamente relacionadas: os emissores (promotores), a finalidade e o objeto. Os emissores seriam as organizações – que podem ser públicas ou privadas, a finalidade é a perspectiva no qual a comunicação pública precisa se orientar, ou seja, o propósito – ‘finalidade’ – não deve estar em desacordo com o próprio campo da comunicação pública, e o objeto diz respeito aos assuntos de interesse geral que passem entre as dimensões de público e privado na sociedade civil.

É válido pontuar, ainda, a ideia da comunicação pública como ‘sinônimo’ de radiodifusão, no caso do Brasil, como propõe Heloiza Matos (2013), em ‘Comunicação pública: construindo um conceito’. A autora, aliás, acredita – e assegura – que o fato do termo ser associado “quase exclusivamente à existência de um sistema de radiodifusão pública” (p. 51) ocasionou entraves para uma visão mais abrangente da comunicação pública no país. Isso em razão do fato de que, no Brasil, o sistema de radiodifusão é objeto de concessão pública, conforme a nossa Constituição Federal. Ou seja, de acordo com o

⁴ “En ese contexto de la convocatoria la comunicación se hace estratégica, se instala; la convicción de que la construcción de sentido compartido es el eje estratégico que ordena y hace comprensible todo el proyecto de la movilización. Es decir es una concepción que parte de entender el carácter político de la movilización, su característica esencial es la puesta en común, el poner en común de consensos que benefician al colectivo, que benefician a la colectividad. De otro lado ese mismo enfoque determina que esta comunicación pública se entiende en el contexto de la construcción de proyecto de nación, se define como una metodología, no es más que eso, es un enfoque metodológico que busca el fortalecimiento de la participación y se propone como un instrumento de formación de ciudadanía”. Ponencia escrita para la Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios. Universidad del Norte. Barranquilla, 19-21 de mayo de 2003. Disponível em: <https://www.comminit.com/la/content/experiencia-de-la-comunicaci%C3%B3n-p%C3%BAblica>. Acesso em: 20 out. 2024.

art. 21, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (Brasil, 1988).

“Isso significa que as emissoras de rádio ou televisão, públicas ou privadas, prestam um serviço público. O que quer dizer que essas emissoras, mesmo quando são comerciais, realizam, ao menos em parte, funções de comunicação pública” (Matos, 2013, p. 51). É neste cenário complexo, e por vezes indelneável, que se encontra a ‘confusão’ conceitual para classificar os sistemas televisivos de radiodifusão brasileira; ou mesmo, de outros países como a Argentina. Por essa razão, acreditamos na necessidade – urgente – de debater o(s) conceito(s) de TV Pública a partir, principalmente, da consolidação e das condições de materialização da experiência televisa no contexto do Brasil e da Argentina.

Referências

BEZZON, Lara Andréa Crivelaro. Análise político-sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação pública**. Editoria Alínea, 2004.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, Sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

DINIZ, Ângela Maria Carrato. **Uma história da TV Pública brasileira**. Universidade de Brasília. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, 2013.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org). **Comunicação pública**: estado, mercado, Sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, Maria Elza Ferreira. **Comunicação pública e cidadania**: um estudo de caso sobre a campanha cultura de paz em Maracanaú. Fortaleza: BNB, 2011.

CARVALHO, Mariana Martins de. **Comunicação Pública**: função e legitimação das tevês legislativas federais. Universidade de Brasília. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, 2014, 314p.

HASWANI, Mariangela F. **Comunicação pública**: bases e abrangências. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2013. E-book. p.48. ISBN 9788502199767. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502199767//> Acesso em: 11 out. 2024.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. **Experiencia de la Comunicación Pública**. La Iniciativa de Comunicación: Comunicación y medios para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Seção América Latina, 2003. Disponível em: <https://www.comminit.com/la/content/experiencia-de-la-comunicaci%C3%B3n-p%C3%BAblica>. Acesso em: 20 out. 2024.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge. (Org). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

MIOTTO, Luciana Bernardo. **Comunicação e espaço público na Sociedade da Informação**: reflexões sobre a política contemporânea. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública. Editoria Alínea, 2004.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. **Fundamentos teóricos da comunicação popular, comunitária e alternativa**. Vitória, ES: Edufes, 2024.