

Comunicação pública e liberdade de informação: condições básicas para mídias legislativas¹

*Antonio Teixeira de Barros²
Cristiane Brum Bernardes³*

Resumo: Analisa a fragilidade da relação entre comunicação pública e liberdade de expressão nos sistemas públicos de informação no Brasil, a partir de reflexões sobre as “mídias das fontes”, especialmente os veículos do Poder Legislativo. A hipótese que orienta o texto é a de que essa fragilidade decorre da contaminação desses sistemas pela concepção liberal de liberdade de expressão, que privilegia o direito dos jornalistas e dos meios de comunicação no gerenciamento do princípio da liberdade de expressão, em detrimento da livre participação do cidadão e da sociedade nos debates públicos e na esfera pública de modo geral. Por outro lado, segundo a concepção de comunicação pública, o direito do cidadão à informação não se limita ao papel de receptor e de espectador, visto que, nessa perspectiva de comunicação, o cidadão é co-decisor e co-responsável nos processos de produção, distribuição e recepção de conteúdos.

Palavras-Chave: Comunicação pública, liberdade de informação, mídias legislativas.

1. Introdução

A dificuldade de conceituação da comunicação pública é uma das motivações para esta reflexão sobre a mídia legislativa mantida pela Câmara dos Deputados. No Brasil, o

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho GT 1: Comunicação e Democracia do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

² Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Mestre em Comunicação e Doutor em Sociologia, antonibarros@gmail.com.

³ Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Mestre em Comunicação e Informação e Doutora em Ciência Política, cris.brum@gmail.com.

debate sobre o tema ocorre nos meios acadêmicos, pelo menos, desde a década de 1980 – com as propostas da educação para leitura social dos meios de comunicação de massa e análise da comunicação alternativa, entre outras. Porém, o assunto foi reintroduzido na arena pública com a notícia do projeto de criação de uma emissora de televisão pelo Executivo Federal, em 2006.

A discussão também se complica em relação ao termo jornalismo público, algo que se reflete na falta de consenso entre os próprios jornalistas e estudiosos do tema. Apesar da aparente obviedade, – afinal, o jornalismo é, por definição, a atividade de veiculação pública de notícias – o termo traz problemas teóricos que se refletem nas práticas da própria profissão. Em outra oportunidade, abordamos a falta de consenso sobre o conceito entre os profissionais que atuam nas mídias da Câmara dos Deputados⁴.

Nossa intenção é analisar as relações existentes entre a comunicação pública e a liberdade de informação, pressuposto teórico e prático de uma abordagem liberal da mídia e do jornalismo. Como esses dois temas se conectam na prática e qual a influência de uma perspectiva liberal sobre a definição da comunicação pública no Brasil? Essas são algumas questões que pretendemos abordar, na intenção de iniciar um debate que precisa ser aprofundado no País. Não temos, portanto, a pretensão de esgotar o assunto ou de responder categoricamente às formulações propostas.

O debate sobre a liberdade de informação conduz a outra questão, igualmente relevante para os fins desta análise: a definição da comunicação pública no Brasil. A própria Constituição de 1988 já inclui o sistema público de comunicação, em oposição clara aos sistemas privado e estatal de mídia⁵, sem, contudo, definir que tipo de veículo compõe cada um dos sistemas. Desse modo, ainda que haja certo consenso sobre a mídia comercial (privada), a separação constitucional entre os sistemas público e estatal provoca muitas controvérsias entre profissionais e estudiosos.

⁴ Ver: BERNARDES, Cristiane Brum. O conceito de jornalismo público nos veículos da Câmara dos Deputados. *Revista PJ:Br*, São Paulo, v. 10, p. 10, 2008.

⁵ A Constituição Federal define em seu artigo 223 que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”.

Entre as divergências, está a inclusão da comunicação praticada em órgãos estatais, sejam eles do Executivo, do Judiciário ou do Legislativo, no critério de “pública”. A divisão prevista na Constituição aponta para a conclusão de que o sistema estatal é gerido pelo governo, enquanto o sistema público seria gerido por instituições da sociedade civil, sem a lógica comercial dos veículos privados, contudo. Tal conceito é adotado no Glossário de Comunicação Pública (DUARTE; VERAS, 2006: 64) com a definição de diferentes tipos de Jornalismo Público (de patrocínio, de campanhas, institucional, promocional, Terceiro Setor) produzidos por organizações não-governamentais. Contudo, até mesmo os estudiosos do assunto obrigam-se a incluir no ramo da comunicação pública as emissoras de televisão dos estados (educativas), legislativas e universitárias, além das comunitárias e dos veículos das instituições não-governamentais e fundações (SILVA, 2006: 57).

Outras análises destacam que, no Brasil, a comunicação governamental seguiu a lógica da comunicação social, constituindo um ramo da comunicação política, em vez de guiar-se pela lógica da comunicação pública, como ocorreu em outros países (MATOS, 1999). Provavelmente, tais escolhas políticas reforçaram as dificuldades de conceituação do jornalismo público no campo acadêmico e, por consequência, dificultaram a atuação dos atores sociais. Com o intuito de auxiliar nas definições que o campo da comunicação requer para o desenvolvimento de uma teoria e de uma prática conseqüentes, do ponto de vista ético e político, adotamos como pressuposto para este estudo o argumento de que a participação política – expressa pelo exercício dos direitos e liberdades políticas – é necessária para obtenção dos demais direitos, assim como o exercício dos direitos individuais e sociais é fundamental para a consecução dos direitos políticos. Em outras palavras, “*a ampliação dos direitos de cidadania depende da ‘capacidade política’ dos cidadãos, da qualidade participativa desenvolvida*” (PERUZZO, 2002: 3).

2. Liberdade de Informação e Cidadania

Para desenvolvermos o argumento deste trabalho, iniciamos a discussão com a relação entre o direito à comunicação e o exercício da cidadania. Segundo Ramos (1993), o direito à comunicação é mais amplo que o simples direito à informação, consagrado nas doutrinas liberais. A idéia básica é que não basta ser bem informado, ou receber informação pelos

meios de comunicação. É preciso também ter o direito de informar, ou seja, ter acesso amplo aos meios técnicos que permitem informar e ser informado.

Na atual Constituição brasileira, existem dois dispositivos que se relacionam à comunicação entre os direitos básicos apontados no texto: a livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; e o acesso à informação assegurado a todos, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Liberdade de informação e liberdade de expressão são, portanto, direitos assegurados constitucionalmente aos brasileiros. Além disso, o sigilo profissional para os jornalistas, uma das condições para o livre exercício da profissão, também é garantido.

A Teoria da Cidadania elaborada por T.H. Marshall agrupa os direitos em três tipos, que seriam conquistados gradualmente pelas populações nos regimes democráticos: civis, políticos e sociais. Os direitos civis, conhecidos também como liberdades individuais, incluem a liberdade de pensamento e de expressão e garantidos pelo sistema judicial. Os direitos políticos, por sua vez, tais como a participação e representação políticas, são incorporados pelas instituições parlamentares. Já os direitos sociais, como bem-estar econômico, educação, previdência social, etc., são os mais difíceis de serem obtidos (MORAES, 2007: 260).

Em formulações mais recentes, os direitos são agrupados em diferentes gerações, explicitando a ordem em que eles seriam conquistados nos regimes representativos modernos, segundo os pesquisadores. A 1ª geração de direitos está fundada na liberdade, ou seja, é caracterizada pelos direitos civis e políticos. A 2ª geração agrupa os direitos fundados na igualdade, que incluem os direitos sociais, econômicos e culturais dos indivíduos integrantes de uma comunidade. Já os direitos de 3ª geração, têm base na fraternidade e na solidariedade e são chamados também de direitos difusos ou coletivos, pois afetam a humanidade inteira. O direito ao meio ambiente é um exemplo deste tipo de direito (MORAES, 2007: 261).

Enquanto os direitos liberais, geralmente ligados à autonomia, com caráter individual, requerem abstenção dos poderes públicos, isto é, uma espécie de obrigação negativa do Estado (MORAES, 2007: 262), os direitos sociais constituem direitos de prestação ou de crédito, ou seja, são uma obrigação positiva do Estado, representada por uma atuação em

favor de determinados setores (MORAES, 2007: 263). Nessa aparente oposição, está clara a relação entre liberdade e igualdade, conceitos aparentemente antagônicos, mas que precisam ser combinados nos sistemas democráticos para garantir o alcance de todos os direitos aos cidadãos.

Apesar dessa necessidade de combinação entre liberdade e igualdade, o liberalismo divulgou com sucesso a idéia de que qualquer tipo de política pública que faça referência ao direito de comunicar é uma forma de censura, de controle do livre mercado pelos governos. Além disso, conseguiram convencer as sociedades modernas de que o direito à comunicação, ao contrário dos demais direitos humanos como habitação, saúde, educação, deve estar entregue o mais extensivamente possível às leis do mercado e à iniciativa privada, pois somente assim tais direitos seriam realmente garantidos à população (RAMOS, 1993).

Mais recentemente, tal perspectiva liberal começou a ser questionada por diversos autores, entre eles Marc Ferry (2002), para quem a concepção atual de liberdade de expressão é, geralmente, associada à reivindicação da liberdade de expressão dos jornalistas e das instituições privadas de comunicação. Essa visão, segundo ele, contraria o princípio da liberdade de expressão dos públicos. A partir da visão liberal da imprensa privada, essa noção de liberdade de expressão serve apenas aos interesses econômicos das empresas de comunicação, as quais reivindicam “*uma liberdade privada, pois é a liberdade de expressão dos patrões e dos jornalistas somente*” (FERRY, 2002: 5). Para Ferry, portanto, essa concepção de liberdade de expressão chega a ser maléfica à cidadania, pois institucionaliza e legitima o monopólio privado da crítica e da opinião, com base em um poder discricionário de uma categoria profissional que não tem legitimidade política para representar a opinião dos cidadãos.

Hannah Arendt (1999)⁶, por sua vez, destaca que o sentido da política é a liberdade. Um princípio associado à liberdade de expressão e de participação na esfera pública, o qual, nessa perspectiva, não se limita à liberdade de receber informações. A liberdade de expressão, portanto, deveria ser mais ampla e incluir o direito de expressar e receber

⁶ A relação entre política e liberdade, como elementos básicos da esfera pública, permeia toda a obra de Hannah Arendt, especialmente em *A Condição Humana* e *O que é Política*. Para a autora, a base da comunicação no espaço público é a liberdade entre pares, sem cerceamento do direito de receber e emitir informação e opinião.

informações e opiniões. O direito à informação é apontado de forma consensual, por vários autores, como indispensável ao exercício da cidadania, mas não é a única condição necessária para uma ação realmente cidadã.

Robert Entman (1989), por exemplo, acredita que o atual sistema de mídia não encoraja a verdadeira *accountability*, mas apenas a “*retórica da moda*” (ENTMAN, 1989: 20), uma vez que os atores políticos são estimulados a agir de acordo com os valores jornalísticos e não para o alcance das políticas públicas necessárias. O jornalismo comercial não consegue seguir as condições básicas para a *accountability* dos governos. Para o autor, entre essas condições para o controle público estão: a contextualização histórica dos fatos relatados, a diversidade de perspectivas e as conexões explícitas entre os fatos e as autoridades responsáveis.

Também David Beetham (2005) alerta que o jornalismo no modelo privado pode atrapalhar a realização dos direitos individuais. A falta de pluralismo na propriedade dos veículos de comunicação é um dos problemas principais das atuais sociedades, segundo ele, enquanto a falta de pluralismo nas visões presentes na mídia e a falta de informação pública para os cidadãos são obstáculos ao cumprimento do direito individual de liberdade de expressão (2005: 38). Tais situações são exacerbadas em situações de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação, sejam estatais ou privados.

Boris Libois (2002) ressalta que, além do pluralismo de mídias e de propriedade das mídias, o pluralismo interno é necessário para a comunicação pública: não apenas de opiniões, mas de gêneros, de pontos de vista e de visões de mundo. Ele identifica o pluralismo (fórum público) e a objetividade (imparcialidade no acesso e na exposição das diferentes idéias) como exigências essenciais para a comunicação pública. Segundo essa perspectiva, a censura política, o controle econômico e o poder midiático são resultantes de deformações estruturais da mídia. A comunicação pública, por sua vez, deve seguir os princípios do serviço público: continuidade, igualdade e mutabilidade (Libois, 2002).

3. Adoção do Conceito no Brasil

O conceito de comunicação pública está em discussão no Brasil, mas ainda não há consenso entre os pesquisadores. Originado da Europa, especialmente na França, nos anos de 1980, com ênfase para a comunicação de instituições públicas. No Brasil, o termo foi usado desde a década de 1980 como sinônimo da comunicação estatal, geralmente, como contraponto à mídia privada. Porém, com o fim do regime militar, o conceito foi ampliado e passou a ser entendido como sinônimo de convergência entre comunicação, democracia e cidadania, num cenário que envolve o Estado, o Governo, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e demais entidades da sociedade civil (OLIVEIRA, 2004). Como já ressaltamos, a própria Constituição prevê a complementaridade entre os sistemas de comunicação estatal, privado e público. Atualmente, existem, portanto, três eixos para o estudo da comunicação pública: 1) Comunicação Pública e Governo (Instituições Públicas); 2) Comunicação Pública e Sociedade (Responsabilidade Social Corporativa); 3) Comunicação Pública e Esfera Pública Não-Estatal (Terceiro Setor)⁷.

Mais recentemente, a pesquisadora brasileira Maria José Oliveira (2004) apresentou um conceito que resume as diversas tendências. Segundo ela, o conceito de comunicação pública “*se refere à comunicação realizada no espaço público democratizado, com a discussão de temas de interesse público, o que subentende o envolvimento e a participação ativa do governo, das empresas, do Terceiro Setor e da sociedade civil*” (OLIVEIRA, 2004: 9). Heloiza Matos (1999), por sua vez, define a comunicação pública como “*processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país*”.

Elizabeth Brandão (2007) também reconhece a dificuldade de conceituação e identifica cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional envolvidas: 1) comunicação organizacional, ou seja, o fluxo de informações e opiniões entre as organizações e seus públicos; 2) comunicação científica, representada especialmente pela divulgação científica; 3) comunicação governamental, constituída pela prestação de contas do

⁷ Essa concepção tripartite foi endossada, em 1997, pelo documento conclusivo do Parlamento Nacional de Relações Públicas (Carta de Atibaia), ao tratar da comunicação pública como garantia de cidadania, por ser um “*processo permanente, baseado na autenticidade e na transparência das informações que obrigatoriamente devem ser disseminadas pelas instâncias que compõem o poder público*”.

governo e formação da agenda pública; 4) comunicação política, que significa a expressão de opiniões políticas por partidos e atores políticos; 5) e comunicação comunitária, como forma de assegurar o direito à informação e à comunicação. Brandão resume as diferentes formulações numa tentativa de síntese da comunicação pública como “*um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania*” (2007: 9). Em suma, a comunicação pública vai além da atividade praticada pelos órgãos governamentais.

O domínio da comunicação pública para Zémor (1995) define-se pela legitimidade do interesse geral, ou seja, ultrapassa o domínio público, tomado no estrito sentido jurídico. O autor lembra que as atribuições dos poderes públicos e as missões dos serviços públicos implicam as disposições constitucionais, legais e regulamentares próprias de um Estado de direito. A comunicação pública acompanha, portanto, a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão pública. Segundo o autor, as mensagens são, em princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, da mesma forma como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. Logo, esta comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão, visto que assegurar o interesse geral implica transparência. A comunicação pública, portanto, está ligada aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público.

Para Zémor, a comunicação pública tem uma série de funções: a) informar, isto é, levar os assuntos ao conhecimento do público, prestar contas e valorizar as atividades estatais; b) ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações do público, por meio dos serviços de ouvidoria; c) estimular e fortalecer o debate público e a participação política; d) contribuir para assegurar e fortalecer as relações sociais, estimulando o sentimento de pertencer ao coletivo e a tomada de consciência do cidadão enquanto ator social e político; e) acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social; f) alimentar o conhecimento cívico.

Por todas essas funções, a comunicação pública exhibe uma complexidade da relação com o cidadão receptor. Na comunicação pública o cidadão é um interlocutor ambivalente. Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas

ou mal divulgadas. Assim como na empresa privada, o cliente público é uma espécie de cliente acionário ou um assinante que já tendo contribuído com os custos da estrutura vai quitar o custo de um serviço por um eventual complemento de preço. Enquanto eleitor, o usuário do serviço público detém o poder de decisão junto a seu fornecedor, pois é do legislador, da autoridade federal, estadual ou municipal que vem a autoridade e a legitimidade política e das decisões, tomadas pelos representantes do poder público.

É deste estatuto de co-decisor e co-responsável que provém a ambivalência, talvez mesmo a ambigüidade, da ligação com o sistema público e das críticas do usuário. Nesta relativa empatia com o serviço público, o cidadão espera uma relação de natureza paternal. Ele deseja ser informado, levado em consideração, escutado. Suas críticas se revestem de um caráter de familiaridade, do tipo “crítico justamente porque me importo”. A propensão a intervir se justifica pela esperança de ver modificados os procedimentos. Desse modo, a relação colocada com o cidadão pelos serviços públicos não tem a simplicidade da relação comercial ou a clareza da relação contratual. Pois a comunicação de uma instituição pública supõe uma troca com um receptor que é também mais ou menos emissor. Na verdade, é a característica ativa do receptor que estabelece a comunicação.

Pierre Zémor identifica ainda cinco categorias da Comunicação Pública, de acordo com sua missão: 1) responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos; 2) estabelecer a relação e o diálogo de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como para permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa; 3) apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública; 4) tornar conhecidas as instituições, tanto por uma comunicação interna quanto externa; 5) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral.

A essas cinco categorias, o autor agrega também a da comunicação do debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política. Ele identifica ainda, com base nessas diferentes missões, três tipos diferentes de comunicação: de informação e de explicação; de promoção ou valorização das instituições e seus serviços; e de discussão ou propostas para o debate sobre mudanças institucionais.

4. Veículos de Comunicação Estatal ou Pública?

Com o passar do tempo, o conceito e as práticas de comunicação organizacional e seus termos equivalentes foram adaptados pelas instituições acadêmicas e corporativas. Assim, de uma suposta “idéia fora do lugar”⁸, adquiriu legitimidade e tornou-se uma área de conhecimentos e uma prática profissional que serviu de referência para novos termos e práticas profissionais. Entre as derivações e hibridações comunicacionais (nem sempre assumidas), podemos destacar o jornalismo institucional produzido pelas chamadas “mídias das fontes”, conceito desenvolvido por Francisco Sant’Anna (2008). Segundo o autor, as mídias das fontes constituem uma especificidade brasileira que consiste na iniciativa de instituições públicas difundirem informações por veículo próprios. Na análise do autor, as mídias legislativas se enquadram nessa categoria.

Apesar de ressaltar que a comunicação de governo no Brasil seguiu a lógica da comunicação social, não da comunicação pública, Heloíza Mattos diferencia as peculiaridades entre a comunicação das esferas do Poder Executivo e a comunicação que é feita nos órgãos legislativos. No Executivo, o trabalho de imagem é muito mais forte, com a personificação do trabalho nos governantes. Já no Legislativo, o trabalho de comunicação fica muito mais conectado à transparência das ações e do trabalho legislativo (MATOS, 1999), até mesmo pela própria disputa interna e caráter representativo de facções, característica que também faz o Legislativo ser o poder mais atingido pela falta de credibilidade durante as crises políticas.

Ainda que a autora não explicita nesses termos, podemos inferir que a divulgação dos atos do Poder Executivo está próxima da comunicação política, enquanto a divulgação dos assuntos do Legislativo aproxima-se da comunicação pública. Como outros autores, Matos defende que “*o incremento crescente da consciência política e do debate público tem uma importância vital para a independência do Legislativo e para o bem-estar democrático*” (1999: 6). Por isso, a comunicação do legislativo, segundo ela, precisa de “*uma relação íntima com a prática da cidadania*” (1999: 6).

⁸ O termo foi utilizado por Roberto Schwarz, em um artigo intitulado “As idéias fora do lugar”, no qual ele analisa importação de categorias de análise transplantadas de contextos históricos distintos e aplicadas a realidades diferentes. No campo da comunicação vários conceitos se enquadram nessa visão de Schwarz, inclusive a noção de comunicação pública, importada da Europa.

Em alguns poucos estudos realizados sobre os veículos de comunicação legislativos, especialmente no Brasil, os canais e emissoras são vistos como “*um instrumento auxiliar*” no processo de construção da efetiva participação popular na política (RENAULT, 2004: 136). Tais veículos seriam “potencialmente” importantes para a ampliação das práticas democráticas (JARDIM, 2006) ou mesmo instâncias essenciais na produção legislativa atual (COOK, 1989).

Um ponto em comum nos estudos sobre os veículos de comunicação legislativos é a percepção de que o funcionamento de tais veículos introduz modificações significativas no próprio processo de produção legislativa (COOK, 1989; FREITAS, 2004; RENAULT, 2004; SANTOS, 2005). Seja na maior presença dos parlamentares no plenário e nas reuniões de comissões, seja no aumento do tempo dos discursos, na maior quantidade de falas, na contratação de mais profissionais de imprensa, ou na simples preocupação com o visual e com a oratória adequada aos meios eletrônicos.

A institucionalização de uma política de comunicação voltada para aproximar o Parlamento da sociedade e do cidadão é um processo recente no Brasil, cujos marcos foram a criação da *TV Assembléia* de Minas Gerais, em 1995, e da *TV Senado*, em 1996, a partir do espaço aberto com a legislação da TV por assinatura. A Câmara dos Deputados, que já possuía um serviço de radiodifusão desde 1961, responsável pela divulgação dos trabalhos no programa *Voz do Brasil* desde 1963, e um boletim informativo, editado desde 1971, seguiu o caminho dos outros órgãos legislativos e entrou na comunicação eletrônica com veículos próprios no final da década de 1990. Além da *TV Câmara* (1998), a instituição transformou o boletim informativo em *Jornal da Câmara* e iniciou os trabalhos da *Rádio Câmara* em 1999. No ano 2000, o último veículo entrou em funcionamento: a *Agência Câmara*. Todas essas ações são parte de estratégias para aperfeiçoar os mecanismos de relacionamento entre o Legislativo e a sociedade. A iniciativa de desenvolvê-las parte do diagnóstico negativo das instituições legislativas sobre a imagem que construíram junto à sociedade, sobre o papel dos veículos da mídia comercial nesse quadro e na possibilidade de alterá-lo. Antes das iniciativas legislativas, porém, uma série de veículos e mecanismos de comunicação estatais já haviam sido desenvolvidos no Brasil desde a Era Vargas.

Para Nazareno (2007), a antiga Radiobras, a TV Cultura, a TV Câmara, a TV Senado e a TV Brasil, na sua atual estrutura, são emissoras estatais. As emissoras legislativas, para ele, podem ter mais autonomia e virem a serem emissoras públicas, sem, contudo, ficarem submetidas a outro poder. Atualmente, são emissoras que pertencem ao “campo público”, mas não são públicas de fato. Ele ressalta que, no Brasil, ao contrário de outros países, o serviço de TV nasceu privado e o Estado, ao iniciar suas atividades na área, não se preocupou em formar uma rede única de emissoras do campo público.

5. Considerações Finais

A adoção do termo *comunicação pública* para atividades comunicativas de instituições governamentais foi apresentada no Brasil como novidade, adaptando um conceito adotado por autores franceses, mas, na realidade, tal prática deriva do campo da comunicação organizacional. Embora haja, no Brasil, efetivamente, diferenças entre as práticas dos atores ligados às instituições oficiais e aqueles que atuam em organizações da sociedade civil, muitas estratégias de comunicação no setor público são incompatíveis com os princípios da comunicação pública, por várias razões.

A primeira delas diz respeito à própria gênese dos sistemas oficiais de informação no Brasil, os quais se caracterizam estritamente pelo seu caráter informativo - o que significa uma transmissão unilateral de mensagens - e não comunicativo, no sentido estrito do termo. Ou seja, faltam a esses sistemas instrumentos e ferramentas que aliem a informação a uma capacidade de interatividade efetiva. Falta o canal de retorno (*feedback*), para utilizar uma linguagem bastante funcionalista. Nesses termos, aplica-se a crítica de Paulo Freire, apresentada ainda nas décadas de 1960/70, segundo a qual a indústria cultural é caracterizada por *meios de transmissão*, e não por sistemas de comunicação (FREIRE, 1997).

Como ressalta Matos (1999), no Brasil a comunicação de governo seguiu a lógica da comunicação social, privilegiando uma ação comunicativa com objetivo de “*influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa*” (MATOS, 1999: 1), e não uma ação que envolve o cidadão de modo diverso, “*participativo, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade*” (MATOS, 1999: 1).

Desse modo, a denominação da atividade de comunicação dos governos como pública, substituindo antigas expressões como marketing político ou publicidade governamental, é uma estratégia de legitimação dessa atividade por um Estado que não quer ser confundido com aquele que existiu em outras épocas no país, notadamente a época da Ditadura Militar.

Em segundo lugar, cabe destacar, portanto, o caráter ideológico dos sistemas oficiais de informação no Brasil, desde as primeiras iniciativas, com destaque para os períodos do Estado Novo, do regime militar e da redemocratização. Em todos esses momentos, emblemáticos da história da comunicação governamental do País, as iniciativas estavam diretamente atreladas aos propósitos dos partidos, governantes e regimes políticos. Nem mesmo é possível afirmar que tenham existido políticas de Estado para a área de Comunicação durante o século XX. Mais correto seria identificar no conjunto de normas e regras legais editadas no período as políticas fragmentadas e personalistas colocadas em prática pelos governantes com objetivos bastante pragmáticos.

Como ressaltam vários autores, cada governo muda as regras ao sabor de seus interesses e cada instituição pública funciona como se fosse uma corporação privada. Nessa perspectiva, a estrutura organizacional/institucional corresponde a um superlativo da vontade individual, com primazia do particular sobre o coletivo e do privado sobre o público, nas palavras de Barros (2000), ao aplicar as idéias de Gilberto Freyre ao campo da cultura organizacional no Brasil.

Exatamente em relação a isso, o terceiro ponto a ser destacado consiste na natureza patrimonialista do Estado brasileiro, caracterizado pela primazia do privado sobre o público. O patrimonialismo, de forma sucinta pode ser entendido como a apropriação de elementos da estrutura do Estado para proveito próprio do gestor público. Em algumas situações, há respaldo legal para isso, visto que as leis e normas que regem a administração pública também são aprovadas reformuladas e adaptadas de acordo com as circunstâncias e os interesses políticos da elite dirigente.

Nessa perspectiva, observa-se que a decisão de criar os sistemas públicos de informação foi tomada unilateralmente pelos governantes e demais integrantes da classe dirigente. São iniciativas que recorrem ao interesse público como justificativa das

autoridades, mas, na realidade as decisões são tomadas “em nome do povo”, “pelo povo” e “a favor do povo”, mas sem a participação daqueles que supostamente seriam os interessados. Em suma, tratam-se de projetos que passam a compor a burocracia da administração pública, respaldados em programas de cunho assistencialista, paternalista e, muitas vezes, populistas e autoritários.

Esses veículos são criados e designados sob o rótulo da conveniência. Historicamente, eles passaram pelas denominações de relações públicas, imprensa oficial, propaganda institucional, comunicação institucional, comunicação social, até chegar ao termo “comunicação pública”. As designações, portanto, são alteradas ao sabor das mudanças sociais e da conotação que os termos assumem no meio acadêmico.

A denominação comunicação pública passou a ser adotada pelas instituições governamentais devido ao seu apelo de legitimidade. Trata-se de um conceito que produz variadas conotações positivas, que se distanciam das desgastadas práticas de comunicação estatal, governamental ou institucional. Ao se autodesignarem como instituições de comunicação pública, encontraram um emblema positivo para substituir os estigmas de ineficiência, desinteressante e “chapa-branca”. Comunicação pública, ao contrário, remete a uma ordem simbólica de transparência, participação popular, engajamento social, interatividade.

No caso das mídias legislativas, consideramos ainda a pertinência e a relevância da adoção de mecanismos eficientes de interação com o cidadão, uma vez que o Parlamento é um órgão de representação da sociedade. Dessa forma, talvez seja necessário definir com mais ênfase e precisão uma política de comunicação pública para os veículos de comunicação do Poder Legislativo brasileiro, na qual sejam privilegiadas medidas efetivas para a captação, registro e resposta às demandas dos diversos segmentos da sociedade. Além de ferramentas convencionais de interatividade e participação, o sistema de mídias legislativas necessita de instâncias técnicas para administrar o relacionamento com seus públicos, tais como ouvidoria, *ombudsman* e serviços de atendimento ao leitor, ouvinte, telespectador, internauta e afins.

Caberia ainda destacar a necessidade de definir uma deontologia específica para os sistemas públicos de informação, a fim de definir a missão institucional das mídias e auxiliá-

las a cumprir adequadamente seu papel como mediadora entre o Parlamento e a sociedade. No caso de uma deontologia para a comunicação pública, é fundamental a participação dos usuários dos serviços de informação, visto que tanto as instituições que os mantêm como os jornalistas que neles trabalham são comprometidos editorialmente com os conteúdos produzidos e com a angulação e o enquadramento (*framing*) ou omissão de determinados aspectos, temas, dados ou informações. Também seria necessária a colaboração de representantes dos usuários para organizar e nortear eticamente a produção e a divulgação da informação.

Tais idéias ajudaram a fortalecer e legitimar a comunicação produzida pelo Poder Legislativo. Assim, a concepção de liberdade de expressão seria ampliada e associada à idéia de participação democrática e exercício de atitudes de cidadania. A participação da sociedade e dos usuários também é importante para evitar que as mídias legislativas sejam identificadas apenas como meros instrumentos de conexão eleitoral, amplificadores da visibilidade parlamentar ou integrantes de um sistema de gestão da reputação institucional e da imagem pública dos parlamentares, das comissões e do próprio Parlamento.

Referências

- ARENDRT, H. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BARROS, A. T.; LEMOS, C. R. F.; BERNARDES, C. B.; LARCHER, M.; CARLOS, M. B.; PAZ, A. D. Public journalism and citizenship: the dissemination of legislative information in Brazil. **Brazilian Journalism Research**, v. 3, p. 289-305, 2007.
- BARROS, A. T.; LEMOS, C. R. F.; BERNARDES, C. B. ; LARCHER, M. ; CARLOS, M. B. ; DIAS, M. C. Avanços e desafios do sistema de comunicação da Câmara dos Deputados. In: MESSEMBERG, Debora et alli. (Org.). **Estudos legislativos: pensamento e ação política**. 1 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008, v. , p. 31-54.
- BARROS, A. T. Público e privado na cultura brasileira: da casa grande aos nossos dias. **UNIPLAC**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 7-18, 2000.
- BEETHAM, D. Freedom as the foundation. In: DIAMOND, L; MORLINO, L. (ed.) **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- BERNARDES, C. B. O conceito de jornalismo público nos veículos da Câmara dos Deputados. **Revista PJ:Br**, São Paulo, v. 10, p. 10, 2008.

BRANDÃO, E. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. **Comunicação Pública**. Estado, governo mercado, sociedade e interesse público. São Paulo, Atlas, 2007, p.1-33.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2008.

COOK, T. **Making laws and making news**. Media strategies in the U.S. House of Representatives. Washington: The Brookings Institution, 1989.

DUARTE, J; VERAS, L. (Org.) **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

_____, J. (Org.) **Comunicação Pública**. Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

ENTMAN, R. M. **Democracy without citizens**. Media and the decay of american politics. New York: Oxford University Press, 1989.

FERRY, J-M. Prefácio. In: LIBOIS, B. **La communication publique**: por une philosophie politique des medias. Paris: L'Harmattan, 2002. P.5-8.

FREITAS, L. C. S. de. **A midiaticização do Parlamento**: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. 2004. [Dissertação]. (Mestrado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social, Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

JARDIM, M. de A. **O mapa da mídia eletrônica legislativa na América Latina**. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política. Campinas/SP, setembro de 2006.

LIBOIS, B. **La communication publique**. Paris: L'Harmattan, 2002.

MALAVAZI, A. **Manual de redação**: Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

MATOS, H. **Comunicação pública, democracia e cidadania**: o caso do Legislativo. Trabalho apresentado no XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~larp/intercom99/matos.htm> . Acesso em: 28 jun 2006.

MORAES, G. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas de comunicação. In: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. (orgs.) **Políticas de comunicação**. Buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007. p. 259-275.

NAZARENO, C. **A implantação da TV pública no Brasil**. Estudo da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados: Brasília, 2007. Disponível em: http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema4/2007_4317.pdf . Acesso em: 26 ago. 2008.

OLIVEIRA, M. J. C. (Org.) **Comunicação Pública**. Campinas/SP: Alínea, 2004.

PERUZZO, C. M. K. Comunicação comunitária e educação para a cidadania. In: **Pensamento Comunicacional Latino Americano**. Volume 4, número 1, out/nov/dez 2002. Disponível em: <http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/artigos%2013-3.htm>. Acesso em: 19 mai 2004.

RAMOS, M. C. A agenda proibida: meios de comunicação e revisão constitucional. In: **Universidade e Sociedade**. Ano III, nº 5, julho de 1993.

RENAULT, L. **Comunicação e política nos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

SANT'ANNA, F. **Mídia das Fontes**: o difusor do jornalismo corporativo. Brasília: Casa das Musas, 2008.

SANTOS, P. C. P. **A crise de representatividade do legislativo e a mídia**. Os princípios norteadores da implantação do sistema de comunicação institucional da Câmara. 2005. Trabalho de conclusão (Curso de Aperfeiçoamento em Mídia e Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, L. M. **Jornalismo Público**. Três textos básicos. Brasília: Casa das Musas, 2006.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995. Col. Que sais-je?