

(\*) *Horácio Frota* é Professor do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: fhsf@uece.br *Elza Ferreira* é Discente do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas -UECE. E-mail: elza\_ferreira@terra.com.br

# Comunicação Pública:

## um espaço de construção da cidadania

### Public Communication: An area of construction of Citizenship

Horácio Frota

Elza Ferreira\*

**Resumo:** O trabalho discorre sobre a comunicação pública como um debate novo no Brasil com o propósito de analisar sua importância na construção da cidadania. Apresenta a comunicação pública realizada nos períodos de cerceamento da liberdade - Estado Novo e Ditadura Militar e saúda como promissora a proposta do atual governo de estabelecer uma Política Nacional de Comunicação. O argumento defendido é o da necessidade de engajamento dos movimentos sociais na luta pela democratização da comunicação com o entendimento de ser a informação um direito que, sem a participação ativa da sociedade, não se efetivará.

**Palavras-chave:**  
cidadania,  
comunicação pública,  
democratização da  
comunicação, direito  
à informação.

## I ntrodução

A palavra cidadania se origina no latim “*civitas*”, que quer dizer cidade. Foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer. Apenas homens maiores de idade e proprietários de terras, desde que não fossem estrangeiros, eram cidadãos, reduzindo assim a idéia de cidadania, já que mulheres, crianças, estrangeiros e escravos não gozavam dos mesmos direitos, portanto, não eram cidadãos.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, que são os direitos civis. Os direitos políticos garantem aos cidadãos

participar do destino da sociedade, votar e ser votado. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva, o direito à educação, ao trabalho justo, à saúde de qualidade, a uma velhice tranqüila.

Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais. A cidadania é a expressão concreta da democracia, é sua materialização expressa na igualdade dos indivíduos perante a lei, pertencendo a uma sociedade organizada. É o poder do cidadão de exercer o conjunto de direitos e liberdades políticas, socioeconômicas de seu país, estando sujeito a deveres que lhe são impostos. Relaciona-se, portanto com a participação consciente e responsável do indivíduo na sociedade, zelando para que seus direitos não sejam violados.

A cidadania instaura-se a partir dos processos de lutas que culminaram na independência dos Estados Unidos da América do Norte e na Revolução Francesa. Esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade que vigia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos dos cidadãos. Desse momento em diante, todos os tipos de lutas foram travados para que se ampliassem o conceito e a prática de cidadania, estendendo-a, no mundo ocidental, para as mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias etc.

Como uma construção, podemos dizer que no Brasil, a cidadania está nos alicerces. Após o longo período de cerceamento de direitos, civis e políticos, o Brasil reconstrói sua democracia, a palavra cidadania ganha alento e vira uma espécie de *fetichê*, possuidora de virtudes mágicas de inclusão social, a despeito de permanecerem todas as desigualdades sociais. Percebe-se na banalização do vocábulo um instrumento de manutenção da estrutura de classe em nosso país. Face à emergência dos movimentos sociais, reivindicatórios de direitos que extrapolam meramente o direito político ou econômico, surge a cidadania como uma mercadoria que se implanta, que se doa, que se concede. A classe dominante se apropria do discurso da cidadania, faz campanha de promoção e de resgate da cidadania. Ora, como resgatar algo que não se construiu? É a cidadania consentida.

A realização dos direitos que vai efetivar a cidadania exige que sejamos ativos, participantes. Construir cidadania é também construir novas relações sociais e consciências. A cidadania deve ser perpassada por temáticas como a solidariedade, a democracia, os direitos humanos, a ecologia, a ética. É nesse contexto que se quer discutir a comunicação pública, um termo que embora pouco estudado no Brasil diz muito sobre a cidadania do ponto de

vista dos direitos sociais, numa época em que a comunicação ocupa espaços importantes na vida de todos, e que a frase informação é poder mais do que nunca é realidade. No mundo todo, a comunicação enquanto produção de informação e de entretenimento está nas mãos de poucos grupos de grande poder econômico, impondo valores, hábitos e códigos à sociedade. No Brasil, segundo dados do Movimento Pró-Conferência Nacional de Comunicação, sete grupos controlam 80% de toda a informação veiculada na mídia e 31% das concessões públicas de rádio e tevês estão nas mãos de políticos, desrespeitando-se, assim a Constituição Brasileira e o Código Brasileiro de Telecomunicações.<sup>1</sup> Dadas as limitações desse estudo, este, porém, não será o objeto do nosso foco que se limitará à comunicação pública entendendo que avançar nesse debate é uma contribuição fundamental para a construção da cidadania.

## O que é Comunicação Pública

São múltiplos os sentidos atribuídos à expressão comunicação pública, embora a literatura sobre o tema não seja ainda das mais férteis. Por se tratar de estudos recentes, não há ainda uma definição exata sobre o tema e diferentes abordagens podem ser feitas, dentre as quais se destacam cinco possibilidades: comunicação pública é a comunicação que se dá na esfera pública entre o governante e a sociedade, diferenciando-se da comunicação praticada pelo setor privado; é a comunicação realizada pelo terceiro setor quando este se relaciona com o estado, com o mercado e com a sociedade; a comunicação pública é a comunicação realizada por meio da radiodifusão pública, advinda da Constituição de 1988 que instituiu os serviços de radiodifusão estatal, privada e pública, proliferando, então, as rádios comunitárias; é a comunicação praticada pelo setor público e realizada pelo próprio governo, legitimada pelo interesse geral e pela utilidade pública das mensagens.

## As origens do debate sobre a Comunicação Pública

A expressão comunicação pública surge no Brasil, na década de 80, como sinônimo de comunicação estatal. Com o fim do regime militar, a sociedade começa a se organizar e debater a necessidade de democratização da comunicação. A prodigalidade do primeiro governo civil na distribuição de concessões de emissoras de rádio e tevês como moeda de sustentação do governo, a manipulação das informações pelo maior grupo de comunicação eletrônica do país fortaleceram o debate sobre a democratização dos meios de comunicação e a luta pelo fim do monopólio das comunicações. A consolidação da democracia nos anos 90 representa o surgimento de novos atores e uma nova visão política de estado e da participação da sociedade civil. A

<sup>1</sup> O Art. 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei 4117/62, em seu parágrafo único determina que aquele que estiver em gozo de imunidade parlamentar não pode exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão. Já o Art. 54 da CF, letras a e b do item I proíbe que deputados e senadores mantenham contrato ou exerçam cargos funções ou empregos remunerados em empresas concessionárias de serviços públicos.

compreensão da expressão comunicação pública como mera comunicação estatal torna-se incompatível com a nova realidade fundamentada ainda na expansão dos meios de comunicação em razão das novas tecnologias. A transformação da expressão comunicação pública em um conceito com novo significado, que ainda não é consensual, é resultado dessas mudanças ocorridas tanto no estado quanto na sociedade civil.

Na Europa, o conceito de comunicação pública começou a ser estudado também na década de 80. O francês Pierre Zémor, principal estudioso do tema, define comunicação pública como a comunicação formal que diz respeito à troca e a divisão de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social cuja responsabilidade incube as instituições públicas (ZÉMOR, 1995). O autor pontua quatro funções para a comunicação pública, relacionando-as com as finalidades das instituições públicas: de informar, levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar; de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; de contribuir para assegurar a relação social, sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator; e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Uma das dificuldades do estudo da comunicação pública no Brasil é o número reduzido de pesquisadores e conseqüentemente as poucas fontes literárias. Mesmo o **livro de Zemor<sup>2</sup>**, publicado em 1995 na França, não se encontra disponível na língua portuguesa, existindo apenas uma tradução resumida da professora Elizabeth Pazito Brandão. E é com estes autores que pretendemos trabalhar, conduzindo o debate para o imbricamento que nos propomos de comunicação pública como um espaço de construção da cidadania. Para alcançarmos este objetivo deixaremos de analisar alguns significados tais como comunicação pública identificada com a comunicação organizacional, com a comunicação científica, com a comunicação política e comunicação da sociedade civil organizada, detendo-nos na análise da comunicação pública como comunicação do estado e/ou governamental.

Por se tratar de uma área recente da comunicação, não há ainda uma formulação acabada do que é comunicação pública. Se ainda não é consenso o que é comunicação já há um consenso sobre o que não é, como lembra Brandão (2007, p.15) uma característica de quase todos os autores da área é o cuidado extremo em citar o que a comunicação pública não é, apesar de não se ter chegado a um acordo sobre o que ela é ou deveria ser. Ao afirmar que a área é um conceito em processo de construção, a autora em suas pesquisas e análises sobre os múltiplos significados e acepções da comunicação pública

<sup>2</sup> La Communication Publique. PUF, Col. Que sais-je? Paris 1995

identificou cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional, a saber: 1) Comunicação pública identificada com os conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional; 2) Comunicação pública identificada com comunicação científica; 3) Comunicação pública identificada com comunicação do Estado e/ou governamental; 4) Comunicação pública identificada com comunicação política e 5) Comunicação pública identificada com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Para Matos, a comunicação pública é uma vertente da comunicação política, o debate que se dá na esfera pública entre Estado, governo e sociedade, sobre temas de interesse coletivo. Um processo de negociação através da comunicação, próprio das sociedades democráticas. Um ponto comum de entendimento é, Para Brandão, (2007, p.9) aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania, definindo comunicação pública como o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o governo e a sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivos da vida pública no país.

A comunicação pública não é uma comunicação de governo posto que este tem caráter transitório. Além da transitoriedade dos governos, não é permitido desconhecer que interesses governamentais nem sempre se coadunam com o interesse público este que deve ser o denominador comum da comunicação pública, como bem defende Duarte: praticar comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas (DUARTE, 2007, p. 61). Comunicação pública é, portanto, uma comunicação de Estado na compreensão do Estado ideal, aquele que atende aos requisitos modernos do direito de informar e de ser informado e que, além disso, instaura políticas públicas voltadas para a democratização da informação, estimulando o pluralismo e coibindo o domínio da informação por monopólios privados que produzem e vendem informação como mercadoria ou como espetáculo.

Ao observarmos o cenário brasileiro em que a comunicação pública, compreendida como comunicação de Estado, no conceito já explicitado, é feita muito mais como um jogo de manutenção do poder, já captado pela indiscrição de uma antena parabólica<sup>3</sup>, ou uma comunicação imbuída de natureza publicitária em que não faltam as modernas técnicas de marketing persuasivo em detrimento do conteúdo educativo, da transparência, do estímulo a mobilização e ao engajamento da sociedade podemos cair em um pessimismo que seguramente não contribuirá para o longo processo que

<sup>3</sup> Na noite de 1 de setembro de 1994, no auge da primeira disputa presidencial entre Luís Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, enquanto esperava para ser entrevistado no estúdio da TV Globo para o Jornal Nacional, o então ministro da Fazenda, Rubens Ricúpero, confidenciou ao jornalista Carlos Monforte que vinha aproveitando do cargo para promover ativamente a candidatura de Fernando Henrique. Durante vários minutos, certos de que os microfones estavam desligados, conversavam animadamente sobre as manobras de Ricupero para promover Fernando Henrique. “Eu não tenho escrúpulos, o que é bom a gente fatura, o que é ruim a gente esconde”, disse Ricupero, em referência aos índices de inflação. E acusou o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de ser “um covil do PT”. Sem que os dois soubessem, no entanto, a conversa estava sendo transmitida via satélite e foi captada por antenas parabólicas em várias regiões do país. Foi gravada por vários espectadores, que, escandalizados, enviaram fitas gravadas aos jornais, provocando uma comoção nacional. O episódio foi identificado como um abuso da máquina administrativa para favorecer um candidato e levou à demissão do ministro Ricupero.

precisamos encarar. A discussão sobre a comunicação pública precisa de cada um de nós num processo de construção da cidadania.

## Comunicação é um direito

Aqui voltamos ao ponto inicial dessa reflexão. Dallari (1988, p.14) conceitua cidadania como um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. O acesso à informação é uma ferramenta indispensável a qualquer indivíduo para participar ativamente da vida e do governo do seu país, exercendo, portanto sua cidadania como defende Dallari. A informação é um bem público, o acesso à informação é um direito fundamental, esta é a essência da comunicação pública que devemos perseguir.

Após a redemocratização, o Brasil construiu fortes instrumentos de defesa dos direitos das minorias, e a própria Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabeleceu formas de democracia direta fomentadoras da participação popular e de cidadania ativa como o referendo, plebiscito e outros instrumentos. Temos uma legislação das mais avançadas na questão ambiental, o Código do Consumidor, Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente. Entretanto, falta-nos a prática da cidadania. Muitas vezes, há uma negação absoluta de acesso aos direitos que estão nas leis sem que se registre nenhuma reação, ao contrario percebe-se uma aceitação, um conformismo ao aceitar como natural aquilo que é criminalmente discriminatório ou injusto. É uma resignação culturalmente impregnada e os que destoam desta matriz são rotulados de *barraqueiros*. Fomos educados para achar normal a injustiça, a querer resolvê-las com um jeitinho, com as amizades com quem detém poder. Como se direitos fossem concessões de quem tem poder àqueles desfavorecidos. Há uma subserviência entranhada nas relações sociais, explicada pelos estudiosos como originária do nosso passado escravocrata. Esta cultura dificulta ou impede a efetividade da cidadania que é construída a partir da nossa capacidade de organização, de intervenção social. Não são os estatutos legais que asseguram a efetividade dos direitos. Aliás, o Brasil é conhecido como o País de leis que não são cumpridas.

O que assegura a efetividade dos direitos é a nossa prática e a comunicação pública tem um importante papel a desempenhar na construção da cidadania. O cenário político do país exigiu uma transformação na natureza da comunicação pública que embora ainda tímida, já desponta no horizonte. Na

área acadêmica, um grupo de pesquisadores, infelizmente ainda pequeno, porém bastante atuante, tem conseguido levar o debate para além dos muros da universidade. É necessário destacar que considerável número desses pesquisadores atua profissionalmente em áreas governamentais, contribuindo decisivamente para a qualificação da comunicação pública.

## Política Nacional de Comunicação

A comunicação ganha um novo significado no Governo que tomou posse em janeiro de 2003. Sinalizando este posicionamento o tema foi escolhido para inaugurar os Fóruns do Planalto, programa de discussão permanente de temas da agenda do governo, de políticas públicas e de práticas inovadoras na gestão pública, promovidos pela Casa Civil. Realizado em 04 de setembro de 2003, o primeiro Fórum teve como tema a Política Nacional de Comunicação, cujas diretrizes foram apresentadas pelo então Secretário Chefe da Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Ministro Luiz Gushiken. Inicialmente ainda confusa, é latente a preocupação de que a comunicação não seja apenas o Órgão institucional, a SECOM, e as agências de publicidade. A isto o ministro chama de pensamento estratégico e elaborado para a comunicação governamental: o que importa em matéria de comunicação é a totalidade dos agentes públicos desenvolvendo um diálogo com a sociedade, sabendo esclarecer, sabendo informar, sabendo debater (GUSHINKEN, 2003).

A unidade da comunicação e a transparência do Governo são apontadas como atributos importantes na comunicação para que o povo saiba reconhecer em cada ação do governo aquilo que está sendo feito, levando-se em conta a necessidade de manter a esperança depositada no novo governo. O Fórum, que reuniu os agentes da comunicação nas diversas áreas do Governo, demonstrou a dificuldade de conceituar a comunicação pública no âmbito do Governo, embora o Ministro Gushiken tenha em diversos momentos usado a expressão norte significando rumos a serem adotados na comunicação governamental, fez-se uma salada de componentes de educação cívica, propaganda política, e marketing político. Em 2005, em exposição no III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisa da Comunicação, realizado em São Paulo, O Ministro Gushiken apresentou os princípios da comunicação pública, sintetizados em oito pontos, 1) o Cidadão tem direito à informação que é a base para o exercício da cidadania, 2) É dever do Estado informar, 3) Zelo pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social, 4) comunicação pública não deve se centrar na promoção pessoal dos agentes públicos, 5)0 promover o diálogo e a interatividade, 6) estímulo do

envolvimento do cidadão com as políticas públicas, 7) Serviços públicos têm de ser oferecidos com qualidade comunicativa, 8) comunicação pública tem de se basear na ética com qualidade comunicativa.

Na Radiobrás, empresa estatal de comunicação, pela primeira vez em sua história foi definida missão: *somos uma empresa pública de comunicação. Buscamos e veiculamos com objetividade informações sobre Estado, governo e vida nacional. Trabalhamos para universalizar o acesso à informação, direito fundamental para o exercício da cidadania.* E valores que perpassam conceitos como respeito ao caráter público, à cidadania, às diferenças, transparência, compromisso com a universalização do direito à informação, com a verdade e com a qualidade da informação. A empresa criou também um conselho editorial. Percebe-se em todas estas ações um avanço na compreensão e no exercício da comunicação governamental embora ainda não no patamar que se espera de uma administração guindada ao poder pelas forças populares e que mantém em seus quadros diversos militantes da causa de democratização da comunicação

Entretanto, é necessário reconhecer que é a partir desse governo que o debate sobre comunicação pública ganha força, sendo pensada, debatida e elevada ao status de política pública. Já defendemos antes que a comunicação pública é uma comunicação de Estado não de governo. Diz respeito ao processo e ambiente de informação e diálogo entre governo e os diversos atores sociais sobre temas de interesse coletivo. A informação é a primeira etapa do processo que tem como fim a transparência, a mobilização, a participação, a cidadania ativa. É o Governo o responsável pela disponibilização e viabilização dos instrumentos que tornarão a comunicação pública efetiva e eficiente.

## Este é um país que vai pra frente

Poucas vezes a comunicação foi pensada como política pública no âmbito dos governos brasileiros e quando isto aconteceu a sistematização produzida e o conjunto de leis estabelecido não teve como foco o cidadão e muito menos colaborou com a emancipação da sociedade, ao contrário, tiveram um viés de tutela. No Governo Getúlio Vargas, a comunicação governamental esteve sob a orientação do Departamento de Imprensa e Propaganda<sup>4</sup>, criado por decreto presidencial para difundir a ideologia do Estado Novo junto às camadas populares, um polvo com tentáculos nas áreas de radiodifusão, divulgação, teatro, cinema, imprensa e turismo, coordenando, orientando mas principalmente censurando. Com uma estrutura altamente centralizada e uma concepção clara de subordinação das informações à ideologia estadonovista,

<sup>4</sup> Antes do DIP, o Governo criou, em 1931, o Departamento Oficial de Publicidade que em 1934 transformou-se em Departamento de Propaganda e Difusão Cultural. No Estado Novo, no início de 1938° DPDC transformou-se no Departamento Nacional de Propaganda e, finalmente, em dezembro de 1939 transformou-se no DIP.

o DIP exerceu durante quase uma década o total controle sobre a comunicação e a vida cultural do país. Não informava, formava. A Agência Nacional garantia a uniformização das notícias distribuídas gratuitamente ou como matérias pagas e o Departamento de Censura assegurava o filtro que mantinha as empresas privadas sob controle. O rádio viveu um período de expansão, incentivada sua difusão nas escolas, estabelecimentos agrícolas, industriais e comerciais com o pretexto da promoção da cooperação entre os entes federados. Emblemático desse período foi a criação do programa Voz do Brasil, que permanece até hoje com transmissão obrigatória no mesmo horário, considerado nobre pela lógica da publicidade, e que divulga as ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No Cinema, foi criado o Cinejornal Brasileiro, também de exibição obrigatória antes das sessões, documentários de curta metragem difundindo e glorificando feitos do governo. Muitas outras mídias integravam a estrutura do DIP que não nos deteremos na análise porque não é esse o objetivo do estudo.

Durante o regime militar foi criado o Sistema de Comunicação Social que, sem a penetração e capilaridade do DIP, atuou com a mesma ideologia, eficiência e objetivos: propaganda e censura. A principal marca do período é a censura e a perseguição indistintamente à pessoas físicas e jurídicas que pregassem ou defendessem a liberdade. É um período negro que além da legislação repressiva e centralizadora recebida do Estado Novo criou novos instrumentos como a Lei de Segurança Nacional, os atos institucionais cujo símbolo maior é o AI-5, editado em 05 de dezembro de 1968, no Governo Costa e Silva que se revelou um instrumento ditatorial muito mais poderoso que a própria censura no campo das comunicações. Invadiu e destruiu oficinas gráficas, empastelou edições, fechou jornais, prendeu e torturou jornalistas e quando mais suavemente atuou foi na manutenção da censura prévia com funcionários públicos absolutamente amestrados no papel de censores a bater cartão nas redações decidindo o que seria ou não publicado, ou seja, a informação que chegaria à sociedade era aquela escolhida pelo governo naturalmente tendo como matriz a manipulação dos fatos na tentativa de dar um polimento à ditadura militar.

Além da censura política, em forma de autocensura ou censura prévia, outro instrumento eficaz dos regimes militares na sua política de comunicação foi a pressão econômica com a suspensão dos anúncios publicitários nos veículos contrários a ditadura e generosas verbas publicitárias aos alinhados com o pensamento verde-oliva. No editorial “Retirada” em que Niomar Muniz Sodré Bittencourt, proprietária do jornal Correio da Manhã divulga sua posição de abandonar o jornal, a empresária afirma que *“a publicidade do Estado, financiada pelos contribuintes, representando 36% do total do mercado*

*publicitário foi sonogada maciçamente a uma instituição com quase 70 anos de relevantes serviços(...)*”. Em um estudo sobre a censura no Brasil, Gláucio Ary Dillon Soares aponta também os efeitos colaterais da censura:

*Num país em que o Estado desempenha um papel econômico e financeiro fundamental, houve até efeitos secundários, isto é, empresas privadas que, diretamente coagidas ou simplesmente receosas da suspensão de negócios com o Estado, suspenderam a sua própria publicidade. Tal foi o caso da Editora José Olympio, que suspendeu o contrato de publicidade com **Opinião** porque aguardava um empréstimo do BNDE. Ofereceu-se, inclusive, para pagar o contrato já feito, mas não desejava que os anúncios saíssem publicados*

No rádio e na televisão, a censura alcançava além das matérias de cunho informativo sobre os movimentos sociais, ações do partido de oposição, o MDB, intelectuais e artistas que discordavam do regime além de personalidades consideradas “inimigas do Estado”. O colaboracionismo com a ditadura era premiado na forma de verbas publicitárias e concessões de canais de tevê e rádio. É sob esse signo que floresceu o império das organizações Globo, que chegou a criar um departamento de autocensura alegando que o custo da contratação de altos funcionários aposentados do Serviço Nacional de Informação SNI era menor que o prejuízo econômico provocado pelos cortes ou a censura total nas produções, transformando-se em rede nacional. Isso explica porque na linha de cultura e entretenimento, a censura agiu com mais repressão nas peças teatrais, publicações literárias como livros e revistas de cunho político que nas transmissões televisivas. Internamente, o Regime Militar criou, ainda no Governo Costa e Silva, a AERP – Assessoria Especial de Relações Públicas, centralizando os órgãos governamentais de propaganda, ocupada por profissionais oriundos das forças armadas, não necessariamente jornalistas, com o objetivo de “motivar a vontade coletiva para o esforço de desenvolvimento nacional”. Havia uma preocupação e cuidado dos militares no sentido de diferenciarem a AERP do DIP com o receio de que a associação criasse um desgaste maior junto à opinião pública já desencantada com a chamada gloriosa. Produziu-se então uma comunicação calcada em valores morais com apelos cívicos entrelaçados à ideologia do regime. O Governo gastava milhões com publicidade procurando enaltecer a miscigenação, a generosidade do povo brasileiro, a idéia de um país forte e uma nação coesa. Foi a época do milagre brasileiro e as campanhas tinham um tom ufanista: este é um país que vai pra frente, Brasil, ame-o ou deixe-o.

## Nem DIP nem AERP ou quando tudo isso mudar

A redemocratização trouxe novos parâmetros para a comunicação pública no âmbito dos governos e exigências da sociedade que dia-a-dia avança em movimentos sociais organizados emergindo uma nova cidadania. A Assessoria Especial de Relações Públicas dos governos militares foi transformada em Secretária de Comunicação Social, ainda no Governo do Presidente João Figueiredo, incorporando a Empresa Brasileira de Notícias – Radiobrás, responsável pelas ações de planejamento, execução e controle, inclusive dos contratos de publicidade, da comunicação social de Governo, além de suas atribuições específicas de radiodifusão educativa, recreativa e institucional. Mudanças na legislação foram atribuindo funções e responsabilidades à SECOM tais como coordenação, supervisão e gerenciamento da publicidade governamental da administração pública federal.<sup>5</sup>

Em 2003, com a alteração na estrutura da presidência da República<sup>6</sup>. Foi instituído o regimento interno da Secom, centralizando as ações de comunicação institucional do Governo e dando ao órgão a responsabilidade pelo assessoramento sobre gestão estratégica e pela formulação da concepção estratégica nacional. Em 2006,<sup>7</sup> a SECOM passou a integrar a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República, com o nome de Subsecretaria de Comunicação Institucional.<sup>8</sup>

As mudanças na legislação são acompanhadas de um deslocamento na natureza da comunicação pública. No Estado Novo, o DIP; na ditadura militar, a AERP; nos governos civis a comunicação pública passa a adotar técnicas de marketing, entendido como um conjunto de ações e estratégias que visam aumentar a aceitação e fortalecer imagens com foco no mercado. O caráter da comunicação pública nos governos civis assume a estética do governante, não desprovida dos matizes ideológicos, especialmente no Governo Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Logo no Governo Sarney, início da redemocratização, foi criado um Plano de Comunicação Social que visava criar um distanciamento da comunicação do período ditatorial e uma identidade para o governo civil. O tema cidadania e justiça surge na comunicação pública, especialmente na mídia eletrônica, em contraponto ao ufanismo dos governos militares.

A tentativa de uma comunicação diferenciada, com foco nos direitos de diversos segmentos, não resistiu ao insucesso do plano cruzado – plano econômico que tentou controlar a inflação. A partir daí predominou a técnica publicitária

<sup>5</sup> Decreto 6.650, de abril de 1979

<sup>6</sup> Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, e Decreto nº 4.799

<sup>7</sup> No Decreto nº 5.849, de 18.6.2006.

<sup>8</sup> As últimas alterações foram efetuadas pela Medida Provisória nº 360, de 29.3.2007, que dentre outros, retorna o nome inicial, ou seja, Secretaria de Comunicação Social e incorpora a antiga Secretaria de Imprensa e Porta-Voz.

onde o governo e a administração aparecem como produtos. Este viés se acentua no Governo Collor em que a marca do governo é a juventude e o dinamismo e a do Brasil é a de um país atrasado que precisa daquele presidente forte, com autoridade, que vai conduzi-lo à modernidade do mundo globalizado. De forma sucinta, traçamos um quadro da comunicação pública no Brasil para reforçar nosso entendimento sobre o papel da Política Nacional de Comunicação e da importância da comunicação como espaço de construção da cidadania.

## Considerações Finais

Materializar a Política nacional de Comunicação, torná-la palpável e presente no dia-a-dia não é desafio somente dos profissionais de Comunicação ou dos Governos. Criar uma nova matriz nas relações com a sociedade, construir referenciais teóricos de comunicação pública com foco no exercício da cidadania, debater e conceituar comunicação pública, como estão fazendo pesquisadores e a própria academia, disciplinar comunicação pública como o fez o governo são passos importantes no caminho que se quer trilhar. Entretanto é preciso que cada um de nós compreenda a informação como um direito e lutemos para que ele se efetive. A comunicação pública precisa assumir um foco diferente daquele dos veículos comerciais, centrando-se em educação, informação e serviços de utilidade para a sociedade.

Concebendo comunicação pública como um processo, afirmamos que muito já se avançou. A Carta de Atibaia, documento conclusivo do Parlamento Nacional de Relações Pública, realizado em 1997, definiu comunicação pública como “um conceito de comunicação comprometida com o exercício da democracia, onde a autoridade de turno exerce o direito de informar, mas onde também deve ser exigido o direito dos cidadãos de serem eficientemente informados”. O direito de ser eficientemente informado não se efetivará sem uma mobilização dos movimentos sociais, sem a compreensão da informação no campo dos direitos sociais e uma luta permanente pelo seu exercício configurando-se um espaço de construção da cidadania. Experiências como o orçamento participativo já bastante difundido no seio da sociedade embora adotado como uma decisão espontânea de alguns governos, a criação de conselhos representativos de segmentos sociais, alguns já disciplinados na legislação, a existência de um sítio na internet com a divulgação de todos os gastos com o dinheiro público são transformações que ampliam o espaço da comunicação democrática. Da mobilização dos movimentos sociais emergirá um novo tratamento na comunicação pública estabelecendo parâmetros de exercício do direito que é a informação.

O Governo criou em outubro de 2007<sup>9</sup> uma Tevê pública que tem sofrido violento bombardeio dos grandes grupos de comunicação, obviamente estes ataques têm relação direta com a volumosa verba publicitária governamental. A exemplo de outros países, a TV Brasil nasce com a proposta de se diferenciar da tevê comercial e da tevê governamental, ou seja, sua programação não obedecerá as regras do mercado e nem às do poder político, conforme preconizada na Constituição de 88, Art. 223<sup>10</sup>. Em seu sítio na internet, a TV Brasil assim se expressa sobre seu objetivo: *A TV Pública, com participação direta da sociedade em sua gestão, deve oferecer uma programação diferenciada da que é exibida pela TV comercial, com ênfase na informação artística, cultural e científica, no bom jornalismo, no debate das questões nacionais, na expressão da pluralidade social.* Com apenas cinco meses no ar, ainda não cobrindo todo o território nacional, torna-se impossível avaliar a correlação entre o planejado e o executado. Entretanto, cuidar para que assim seja é sem dúvida um bom exercício para iniciarmos o processo de participação que desaguará na efetivação do direito à informação como dever do Estado e, conseqüentemente, fortalecedor da cidadania.

Em benefício do governo, deve-se mencionar a natureza do Conselho curador da TV Brasil que tem 15 representantes da sociedade civil entre seus 20 membros com o objetivo de fiscalizar a observância das finalidades da tevê pública e poderes, inclusive, para destituir os seus diretores. A criação da tevê pública é sem dúvida uma aspiração antiga dos movimentos organizados em torno da bandeira de democratização da comunicação. Para que a iniciativa tenha conseqüência e se consolide como tevê pública, livre de manipulações políticas ou governamentais, é necessário que nos engajemos em sua defesa. É oportuno lembrar que por ocasião da votação da continuidade da CPMF no Senado Federal, o PSDB, por meio de seu presidente Tasso Jereissati, exigiu ao Ministro Guido Mantega, o arquivamento ou o adiamento da implementação da EBC – Empresa Brasil de Comunicação para que os tucanos votassem a favor do imposto do cheque. Justificou que, dessa forma, o Presidente Lula demonstraria que estava disposto a cortar seus gastos correntes. Tamanho despropósito só tem uma explicação: uma tevê pública com um orçamento adequado e com controle social, cumprindo o papel de um canal com a sociedade é uma ameaça ao poder hegemônico dos grandes grupos privados de comunicação. Não é tudo. Devemos perseguir a realização da Conferência Nacional de Comunicação, como já se realizou Conferência da Cidade, da Saúde, da Assistência Social e o estabelecimento de novos marcos legais com a revogação da legislação retrograda do setor.

<sup>9</sup> Medida provisória 398, de 10 de outubro de 2007 criou EBC – Empresa Brasil de Comunicação

<sup>10</sup> Art. 223. 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.

#### Artigo

Recebido: 14/05/2008

Aprovado: 20/07/2008

**Keywords:**

citizenship, public communication, democratisation of communication, right to information.

**ABSTRACT:** The work talks about the public communication as a new debate in Brazil with the aim of analyzing its importance in the construction of citizenship. It presents the communication held in periods of restriction of freedom - State and New Military Ditadura as promising and welcomes the proposal of the present government to establish a National Policy on Communication. The argument is defended the need for engagement of social movements in the struggle for democratization of communication with the understanding of the information is a right that without the active participation of society, is not effective.

## Referências

BORGES, Altamiro. Quem são os inimigos da TV Brasil. São Paulo. Portal o Vermelho. Coluna de 31.10.2007. Disponível em [www.vermelho.org.br](http://www.vermelho.org.br); acesso em 05 de fevereiro de 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAGNINO, Eveline. (org) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1988.

DUARTE, Jorge. (Org) *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

GUSHINKEN, Luiz. A Política Nacional de Comunicação. Fóruns do Planalto. Disponível em [www.planalto.gov.br/casacivil/foruns](http://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns). Acesso em 13.05.2008

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *O cidadão e o estado: a construção da cidadania brasileira*. Fortaleza: UFC. 1994.

KUCINSKY, Bernardo. *A síndrome da antena parabólica: ética no jornalismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1998.

MARTINS, Ricardo Constante. *Ditadura militar e propaganda: a revista manchete durante o Governo Médici*. 1999. 194 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo. Disponível em <http://www.arqanalagoa.ufscom.br>. Acesso em: 02 fev.2008

MATOS, Heloisa. *Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo*. In XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES – INTERCOM, 6, 1999. Anais eletrônicos. Disponível em [HTTP// www.fafich.ufmg.br](http://www.fafich.ufmg.br). Acesso em 05 fev.2008.

SILVA, Luiz Martins da (Org) *Comunicação pública: algumas abordagens* - Brasília – DF: Casa das Musas, 2003.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Censura durante o regime autoritário*. In XII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 1988. Anais eletrônicos. Disponível em <http://www.anpocs.org.br>. Acesso em 05 fev.2008.