



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Comunicação Social

Felipe Barreto

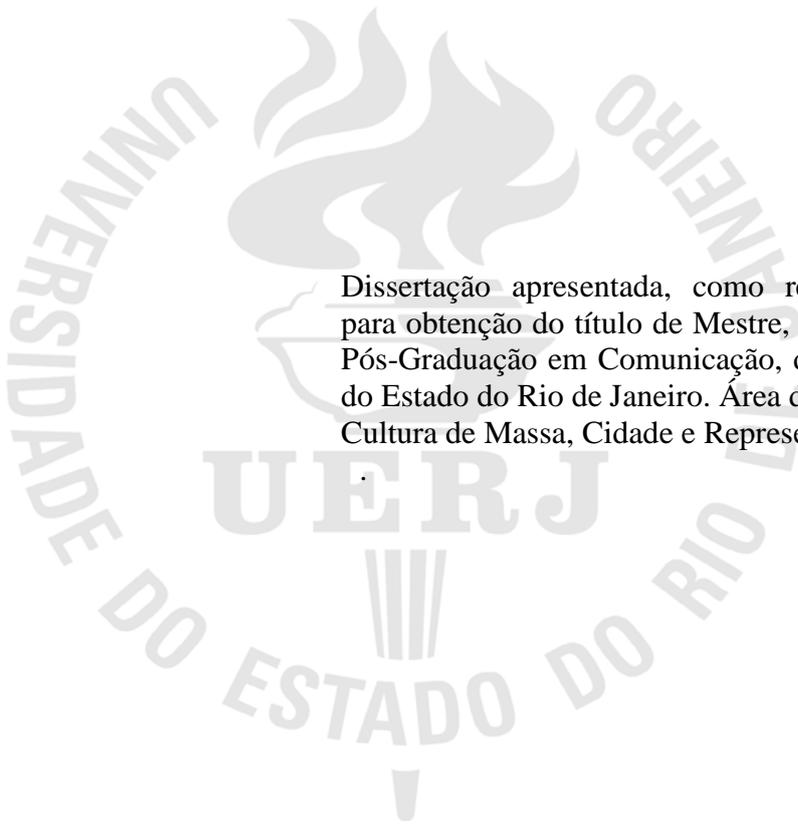
**TV Legislativa, publicidade e Comunicação Pública:
estratégias de endereçamento do Jornal da Alerj**

Rio de Janeiro

2015

Felipe Barreto

**TV Legislativa, publicidade e Comunicação Pública:
estratégias de endereçamento do Jornal da Alerj**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cultura de Massa, Cidade e Representação Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Sonia Virgínia Moreira

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CEH/A

B273

Barreto, Felipe.

TV Legislativa, publicidade e Comunicação Pública : estratégias de endereçamento do Jornal da Alerj / Felipe Barreto. – 2015.
171 f.

Orientadora: Sonia Virgínia Moreira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Comunicação Social.

1. Rio de Janeiro (Estado) – Assembléia Legislativa – Teses. 2. Comunicação – Teses. 3. Telejornalismo – Teses. 4. Publicidade – Teses. I. Moreira, Sonia Virgínia. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Comunicação Social. III. Título.

CDU 659.3

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Felipe Barreto

**TV Legislativa, publicidade e Comunicação Pública:
estratégias de endereçamento do Jornal da Alerj**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cultura de Massa, Cidade e Representação Social.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a. Sonia Virgínia Moreira (Orientadora)
Faculdade de Comunicação Social - UERJ

Prof.^a Dr.^a. Alessandra Aldé
Faculdade de Comunicação Social - UERJ

Prof. Dr. Arthur Ituassu
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

A Deus, por tantos ensinamentos e pela plenitude do amor
À minha família, pelo incentivo aos estudos desde sempre. Se sou o que sou, devo à ela
À minha esposa, Cláudia Pereira, pelo apoio e compreensão incondicionais

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Sonia Virgínia Moreira, por dividir tantos conhecimentos em sala de aula e nas conversas sobre a dissertação, pelo apoio permanente na pesquisa, pela coragem de abraçar minhas ideias e pela liberdade de me deixar explorar conceitos e percursos.

À amiga e madrinha Natália Alves, pela ajuda com o fornecimento do material de pesquisa, sempre com prontidão, além do incentivo e confiança permanentes.

Ao diretor da TV Alerj, Aristides Boyd, por me deixar tão à vontade para explorar conteúdos e buscar as respostas que precisava para realização da pesquisa.

Aos profissionais da TV Alerj, pelo estímulo de sempre e por serem tão companheiros, uma amizade que já passa dos dez anos.

Aos professores do PPGCOM-UERJ: Marcelo Kischinhevsky, Fátima Régis e José Ferrão, pelos ensinamentos em sala de aula, e por estarem sempre dispostos a colaborar e apontar interessantes caminhos teóricos que mereceram ser entrincheirados.

Aos colegas de mestrado e doutorado, por dividirem suas ansiedades e conhecimentos.

Aos pesquisadores na área das emissoras legislativas: ainda tão raros e tão valorosos.

A todos, muito obrigado.

Deus quer, o homem sonha, a obra nasce.

Fernando Pessoa

RESUMO

BARRETO, Felipe. *TV Legislativa, publicidade e Comunicação Pública : estratégias de endereçamento do Jornal da Alerj*. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

A presente dissertação investiga o jornalismo exercido pela TV Alerj (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), estabelecendo como objeto específico a análise do Jornal da Alerj, principal telejornal da emissora. A partir do método do modo de endereçamento¹ de telejornais exibidos 2013, seus resultados nos permitem afirmar que as edições recorrem a uma série de recursos e formatos de construção da imagem do Parlamento como instituição que presta contas ao cidadão, oferece transparência em seus atos e procura dar significatividade a assuntos que geralmente estão à margem do conhecimento público. Por outro lado, a mesma metodologia possibilitou identificar estratégias que contribuem para o silenciamento de discursos e gestos políticos e práticas que reforçam o centralismo de atores políticos, distanciando-se da missão de um veículo estatal com papel público de informar e com uma alta carga de institucionalidade. Para aferir os resultados, adotamos como percurso teórico o princípio da publicidade de Kant e dialogamos o conceito com a esfera pública habermasiana, sob a perspectiva de ser mais do que uma arena de debates, mas um referencial de visibilidade e discussão públicas. Desse modelo, resultam propostas em torno da Comunicação Pública em diferentes realidades (França, Itália, Reino Unido, Colômbia e Brasil) e a aplicação nas emissoras legislativas.

Palavras-chave: TV Legislativa. Publicidade. Esfera Pública. Comunicação Pública. Comunicação Política.

¹ Metodologia de Análise de Telejornalismo desenvolvida no Grupo de Pesquisa em Análise de Telejornalismo da Facom/UFBA

ABSTRACT

BARRETO, Felipe. *Legislative TV, advertising and public communications* : addressing strategies of the Alerj TV news. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This dissertation investigated the journalism produced by TV Alerj (Legislative House of the State of Rio de Janeiro), with the main goal to analyze the broadcast news by Alerj, the most important one produced by the news station. We utilized the method called “addressing mode” to analyze news programs aired in 2013. The results allowed us to state that the broadcasts used a variety of resources to build the image of the Parliament as an institution accountable to citizens that is transparent in its deeds and seeks to give significance to matters that are often unnoticed by the public. On the other hand, the same methodology enabled us to identify strategies that contribute to the silencing of discourse and political gestures and practices that reinforce the centrality of political stakeholders, moving away from the mission of a state news station with the public duty to inform and with a high load of institutionality. To deliver the results, we adopted as theoretical framework, the principle of Kant publicity and dialogued with the concept Habermas's public sphere, from the perspective of being more than a debating arena, but a reference of visibility and public debate. From this model, we propose contextspecific approaches for Public Communication in different realities (France, Italy, United Kingdom, Colombia and Brazil) and applications to legislative news channels.

Keywords: Legislative TV; Advertising; Public Sphere; Public Communication; Political Communication.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Diferenças entre a Öffentlichkeit de Kant e a esfera pública de Habermas	26
Tabela 2 -	Procedimentos para produção de decisão e opinião em Direito e Democracia	32
Tabela 3 -	Carta deontológica da Comunicação Pública	51
Tabela 4 -	Diferenças entre os aspectos estatal e público das emissoras	84
Tabela 5 -	TVs Legislativas na América Latina	94
Tabela 6 -	TVs Legislativas estaduais no Brasil	103
Tabela 7 -	Roteiro do Jornal da Alerj (03/02/13) e a influência do fator institucionalidade	136

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Modelo Geral de Comunicação Pública de López	58
Gráfico 1 -	Modelo de participação social crescente	60
Quadro 1 -	Relação entre governança e democracia	76
Gráfico 2 -	Evolução das receitas da BBC	89
Gráfico 3 -	Câmaras municipais com relacionamento com mídia local	105
Gráfico 4 -	Meios utilizados pelas Câmaras de Vereadores no relacionamento com a mídia local	105
Gráfico 5 -	Tipos de mídias externas das Câmaras de Vereadores	107
Gráfico 6 -	Formas de transmissão das mídias legislativas do Estado do Rio	107
Figura 2 -	Cenário do Jornal da Alerj	126
Figura 3 -	Planos de câmera do Jornal da Alerj	127

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	UM PERCURSO PARA A COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DO PÚBLICO À ESFERA PÚBLICA	17
1.1	O princípio da publicidade kantiana	18
1.2	Público e privado: interseções e diferenças	22
1.3	O público na esfera pública de Habermas	25
1.4	A esfera pública revisitada em <i>Direito e Democracia</i>	31
1.5	Discussão e visibilidade na esfera pública contemporânea	35
1.6	A esfera pública midiaticizada	40
2	COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, CLASSIFICAÇÕES E EXEMPLOS	46
2.1	O pioneirismo de Pierre Zémor	46
2.2	Jaramillo López e a Comunicação Pública como fator de mobilização social	53
2.3	Perspectivas italianas de Comunicação Pública	60
2.4	Comunicação Pública no Brasil: diferentes olhares, alguns consensos	64
2.5	Estatal ou público?	73
2.5.1	<u>Governança e Comunicação Pública</u>	75
2.6	As trilhas da radiodifusão pública brasileira: a TV Brasil	78
2.7	Estatal, porém público	82
2.8	O sistema público de comunicação no Reino Unido: o caso BBC	87
3	HISTÓRIA, ATORES, DADOS E PERSPECTIVAS DAS TVS LEGISLATIVAS	91
3.1	Experiências internacionais: EUA, França e América Latina	92
3.2	Elementos norteadores para o funcionamento das TVs Legislativas no Brasil	94

3.3	Gênese da TV Legislativa no Brasil	96
3.4	O Censo Legislativo de 2005: um panorama das mídias legislativas no Brasi	104
3.5	Criação da ASTRAL e fortalecimento do setor	108
3.6	A TV Alerj	111
4	O TELEJORNALISMO NA TV LEGISLATIVA: UMA ANÁLISE DO JORNAL DA ALERJ	117
4.1	Procedimentos metodológico	117
4.2	Operadores de análise	121
4.3	O Jornal da Alerj	123
4.4	O mediador	123
4.5	A organização temática	130
4.6	Contexto comunicativo: institucionalidade	134
4.7	Pacto sobre o papel do jornalismo: significatividade	138
	CONCLUSÃO	144
	REFERÊNCIAS	148
	ANEXOS	154
	ANEXO 1 – Entrevista com Aristides Boyd, Diretor-Geral da TV Alerj	154
	ANEXO 2 – Relação de projetos de lei sobre a TV Alerj	157
	ANEXO 3 – Relação de materiais do Jornal O Globo sobre a TV Alerj	163

INTRODUÇÃO

Hoje, quando um telespectador aciona seu controle remoto à procura de alguma opção na televisão, tem a oportunidade de conhecer um pouco melhor alguns dos parlamentos do País: Senado Federal, Câmara dos Deputados, talvez a Assembleia Legislativa do seu estado ou mesmo a Câmara de Vereadores de sua cidade. Não se trata de mais uma possibilidade de assistir notícias sobre política em telejornais convencionais, mas de observar o que se passa nos plenários e nas salas das comissões das casas legislativas em transmissão real ou gravada. O telespectador-cidadão pode se informar sobre as votações de projetos de lei, acompanhar depoimentos prestados às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), saber o resultado das audiências públicas. Sem o convencional corte editorial do telejornalismo, a TV Legislativa transmite ao vivo, com a captação e transmissão dos próprios canais de televisão dos parlamentos. E ainda: o mesmo telespectador também tem a opção de assistir o que de mais importante aconteceu naquela sessão plenária. Basta a ele assistir o telejornal produzido e editado pela emissora do Parlamento.

O Legislativo brasileiro se transformou em opção de canal de TV para o cidadão em 1995, depois da sanção da Lei 8.977². Em 6 de janeiro daquele ano, o sistema de cabodifusão foi regulamentado no País. O brasileiro que tinha acesso a canais especializados em filmes, esportes, séries e notícias começou a assistir a arena de representação e deliberação política. As TVs Legislativas passam a transmitir ao vivo as decisões dos parlamentares no exercício dos seus mandatos. Desde então, sempre que determinado grupo de deputados se reúne para discutir e deliberar temas em pauta (projetos de lei, CPIs, audiências), os canais legislativos iniciam suas transmissões sem intervalos comerciais.

Algumas dessas emissoras aperfeiçoaram e procuraram profissionalizar seu sistema de transmissão, produzindo telejornais específicos sobre a pauta de votações e o que foi aprovado, procurando também decodificar a linguagem rebuscada e distante usada pelos parlamentares no rito das votações e trazê-la ao cotidiano das pessoas. De modo geral, a essência desses programas está ligada ao interesse público: é preciso deixar claro e exposto sobre o que ocorreu naquele dia.

De 1995 até agora, as emissoras legislativas cresceram em número, audiência, qualidade de programação e representatividade. Em 2000, foram estabelecidos os primeiros seminários

² Lei 8.977/95 - Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências.

envolvendo diretores de emissoras legislativas. A ideia, na época, era trocar experiências, desafios e apontar perspectivas entre os gestores dos canais do Legislativo. No ano seguinte, foi criada a Astral (Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas), como forma de dar envergadura e representatividade às emissoras.

Entre os discursos que nortearam a criação das emissoras legislativas, estão o da necessidade de apresentar uma espécie de “segunda pauta”, “contrapauta” ou rota alternativa do que até então era noticiado e filtrado editorialmente apenas pela mídia privada. Outro ponto que ganhou ressonância suficiente para endossar a implantação das emissoras foi o apelo dos próprios deputados em favor da criação dos canais. Nas arenas de debate, os deputados sempre defendem que é preciso prestar contas à sociedade do que é feito dentro das instituições, pois os veículos legislativos precisam seguir obedientes ao que prega a Constituição, ao defender a publicidade e transparência nos atos.

A TV Alerj (Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro) opera há dez anos como canal de TV fechada. Responsável pela transmissão das sessões plenárias do Palácio Tiradentes, a emissora pode ser assistida em 13 dos municípios mais populosos do estado e por antena parabólica. Assim como as principais emissoras legislativas do País, a TV Alerj transmite ao vivo e reprisa as sessões plenárias e reuniões de comissões e produz programas de debates, entrevistas e culturais.

Nesse contexto, o objeto central deste estudo é verificar se existem e quais são as limitações de um meio público/estatal em informar com transparência e credibilidade. Usando a metodologia do modo de endereçamento, iremos examinar a cobertura do *Jornal da Alerj*, único telejornal da emissora. O corpus da pesquisa é composto por um conjunto de 11 reportagens produzidas em 2013 pela TV Alerj. O objetivo é sistematizar como os operadores de análise – mediador, contexto comunicativo, pacto sobre o papel do jornalismo e organização temática – delineiam o *Jornal da Alerj* e o posiciona em parâmetros públicos e institucionais.

Dito de outra forma: se por um lado, reside nas emissoras legislativas o compromisso público da transparência e a ênfase na prestação de contas ao cidadão, por outro, quais as limitações que um veículo dessa natureza pode sofrer por interferências político-partidárias no âmbito parlamentar.

Esta pesquisa também surgiu, em parte, pelo fruto do conhecimento empírico adquirido por este pesquisador ao longo de seis anos de atuação na TV Alerj³. Já a proposta desta dissertação foi concebida a partir de questionamentos gerados pela imersão na bibliografia

³ Onde trabalhou como repórter, editor e editor-chefe entre os anos 2004 e 2008 e entre 2011 e 2012.

existente hoje sobre Comunicação Pública e as emissoras legislativas como um de seus subconjuntos. Sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Sonia Virgínia Moreira, foram sistematizados os pontos centrais desta dissertação junto às reflexões agregadas aos apontamentos teóricos já existentes. Antes de representar um ponto de chegada, portanto, este trabalho representa um percurso entre conceitos e contradições que permeiam a Comunicação Pública no Brasil.

Há consenso de que é no âmbito estatal que o conceito da Comunicação Pública e suas práticas adquirem significado mais abrangente e responsivo: o Estado, de fato, deveria se comportar considerando a supremacia do interesse público em detrimento do privado.

Assim, esta pesquisa defende que a comunicação das emissoras ligadas a órgãos públicos – neste caso, as TV Legislativas – seja identificada como Comunicação Pública, no sentido de *em favor da sociedade*, o que se distancia do conceito de *comunicação governamental*, aquela que age simplesmente na construção de imagem favorável de governos e seus representantes. Na Comunicação Pública, a relação entre Estado e sociedade é respeitada e exercida por meio da divulgação e do acompanhamento de ações dos representantes públicos, da prestação de contas e da transparência institucional no acesso a serviços e propostas de políticas públicas.

Do ponto de vista da legislação, tal olhar dialoga com alguns dos principais preceitos constitucionais vinculados à Administração Pública, Art. 37 da Constituição Federal de 1988: o princípio constitucional da *publicidade*, segundo o qual o Estado tem o dever de informar e dar transparência aos seus atos, não podendo haver ocultamento de dados dos interesses dos administrados; e o princípio constitucional da *impessoalidade*, que determina que a publicidade dos atos, programas, obras e campanhas dos órgãos públicos não podem estar atrelados a nomes, símbolos ou imagens que denotem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. De acordo com a Carta Magna, as ações do Estado devem ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

O referencial teórico desta dissertação inclui autores muitas vezes sem proximidade conceitual. A definição de Comunicação Pública contorna um caráter transversal a outros elementos, como o de esfera pública, de publicidade e de público/privado, o que torna a sua análise bastante complexa. Em relação à publicidade, demarcamos Kant (1795)[2008] como referencial, porque foi dos primeiros a oferecer uma conotação filosófica e jurídica ao termo. Sobre a medição do jogo de forças entre o público e o privado trabalhamos principalmente com as obras de Bobbio (2007).

Foi imprescindível recorrer a textos de Habermas (1997; 2003), em especial para o conceito moderno de esfera pública e suas complexidades na visibilidade e na argumentação e

da esfera pública, uma vez que tais características estão indissociáveis (a primeira pela natureza inerente do meio; a segunda pela dificuldade em argumentar em uma linguagem que privilegia o entretenimento) aos meios de comunicação de massa. Mas não procuramos aqui nos limitar ao conceito inicial de esfera pública assinalado pelo autor em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (2003), e que acaba influenciando boa parte dos autores ligados à Comunicação Pública. Propusemos um passo além, enxergando a esfera pública revisitada pelo próprio Habermas, notadamente em *Direito e Democracia* (2007), quando ele empresta um olhar à esfera pública como um domínio social em que são percebidos, identificados e considerados os problemas que afetam o todo da sociedade, mas não apenas capturando demandas sociais, e sim amplificando os problemas no tecido social. Dialogando tal premissa com a Comunicação Pública, procuramos entender como, mais do que informar ou dar visibilidade, os meios públicos podem oferecer a emancipação do cidadão (Bucci, 2013).

Já para o conceito de Comunicação Pública, escolhemos como parâmetro investigativo a sua dissociação do governamental/estatal, através de autores do conceito, como Zémor (1995), uma referência para autores brasileiros que foca no agente estatal. Foram observados ainda os apontamentos de Jaramillo López (2004), que possui trabalho de campo na área da Comunicação Pública e procura vinculá-la à mobilização social, assim como o italiano Paolo Mancini (2008), numa linha de pensamento que compreende a informação como correspondente a um direito de cidadania.

Para entender o processo de produção de notícias na TV Alerj, a metodologia corresponde à pesquisa aplicada especificamente em telejornais. Assume-se como premissa que o telejornalismo é uma forma cultural e uma instituição social, nos termos de Williams (*apud* Gomes, 2011). Com base em seus apontamentos, iremos articular o conceito de modo de endereçamento como instrumento para trabalhar o material empírico. O modo de endereçamento permite ao pesquisador a compreensão das práticas comunicativas específicas de um programa e diz respeito à forma como um programa específico tenta estabelecer vínculos particulares de relação com sua audiência.

Dessa forma, esta dissertação é distribuída em quatro capítulos. O primeiro trabalha com a construção do conceito de público e esfera pública elaborado por autores estrangeiros e nacionais, considerando suas contradições e perspectivas. Iremos aproximar e tensionar o conceito de esfera pública de Habermas.

O segundo capítulo trata do conceito de Comunicação Pública e suas variações, interrelacionando diferentes olhares, dialogando com o desdobramento da esfera habermasiana e observando práticas e conceitos que articulam a informação como um direito de cidadania.

Em seguida, iremos apontar e discorrer sobre o conceito de Comunicação Pública no Brasil, oferecendo o ponto de vista de seus principais pesquisadores, além de apontar e analisar casos de emissoras públicas como o da TV Brasil e da BBC Parliament, a emissora pública inglesa (um país de regime parlamentarista) que cobre o Legislativo.

O terceiro capítulo vai abordar a origem e o desenvolvimento das TVs Legislativas – seu processo de implantação e suas características. Autores como Renault (2004), Bernardes (2009, 2011) e Barros (2009, 2011), analisam os elementos norteadores da criação das emissoras. Outro ponto a ser analisado é como as emissoras estão hoje estruturadas do ponto de vista legal e como os canais têm se articulado politicamente e na sociedade.

No quarto capítulo, nos debruçamos sobre o método do modo de endereçamento no Jornal da Alerj, através da observação de dez edições do telejornal. Iremos categorizar aspectos que chamam a atenção por constituírem uma forma estratégica que o programa utiliza para construir sua imagem perante o telespectador.

Considerando que a cidadania é um processo em permanente construção, este trabalho pretende cooperar sob o ponto de vista teórico e também empírico, ao apontar questões que possam resultar no aprimoramento da mídia legislativa, muitas vezes carente da compreensão real de Comunicação Pública, principalmente devido à interferência sofrida pelo interesse político-partidário dos gestores. A efetividade e a isenção dos serviços de informação mantidos por instituições públicas, como é o caso dos canais legislativos, são frequentemente questionados.

Operar independentemente de governos, partidos e do mercado é premissa para qualquer forma de comunicação que pretenda ser útil à cidadania, tanto do ponto de vista ético (com valores democráticos que embasem sua linha de ação) como do ponto de vista estético (com iniciativas inovadoras que desprendam o ato criativo/informativo da finalidade propagandística, promocional ou partidária). A independência do poder é alicerce vital para a Comunicação Pública, o que baliza (ou deveria balizar) as emissoras legislativas.

1 UM PERCURSO PARA A COMUNICAÇÃO PÚBLICA: DO PÚBLICO À ESFERA PÚBLICA

Este capítulo irá aprofundar alguns termos correlatos que vão colaborar para o esclarecimento do conceito de público. Demarcamos o sentido a palavra *publicidade* externado por Kant, que significa o ato de tornar algo público, visível, exposto pelo governante, ainda que possa haver constrangimentos sujeitos ao poder. Enfrentar o desafio de estudar a publicidade como princípio, isto é, enquanto fundamento simbólico das sociedades humanas, prevê a preocupação de escavar a superfície do conceito em sua acepção contemporânea, comercial e atrelada ao campo profissional. Queremos, neste caso, defini-la com sua fertilidade conceitual, aproximando da prática comunicativa. Assim, podemos emendar a publicidade como algo que gera uma ressonância coletiva e que é conseguida graças à comunicação.

Definido um conceito elementar de publicidade, vamos fundi-lo à expressão *esfera pública*, que nada mais é do que a tradução portuguesa da expressão alemã que Kant usou para designar a publicidade (*Öffentlichkeit*). A ideia de esfera pública concretiza, numa perspectiva histórica, a institucionalização da racionalidade prática kantiana, onde as regras do discurso crítico sobejam qualquer estatuto ou privilégio, onde as ações do Estado são objeto de escrutínio da sociedade. Definida como “a esfera de pessoas privadas reunidas como público” (Habermas, 2003, p. 27), a esfera pública traz para si um papel interventivo nas decisões de governo por ser um ambiente de práticas discursivas entre os interesses da sociedade civil e o poder do Estado.

E se a esfera pública de Habermas é capaz de adotar um modelo de deliberação política que busca aproximar o Estado da sociedade civil, de estreitar os atores políticos com a atividade política dos cidadãos, iremos, em seguida, situar os meios de comunicação de massa como *locus* fundamental da comunicação política, por exercer uma força centrífuga, seja como facilitador, seja como perturbador no acesso dos cidadãos à informação política, seja ainda como fiador da liberdade política necessária para a participação cívica, ou ente que tenciona de acordo com as pressões e contrapressões de governos e corporações.

A partir daí, vamos procurar examinar as reais chances de constituição de uma esfera pública política em face de uma democracia contemporânea e midiática, organizada pelas regras, técnicas e formatos dos meios massivos e dependentes do seu funcionamento. Como estar a possível convivência entre uma esfera que dê visibilidade e, ao mesmo tempo, seja argumentativa, de maneira razoável, aberta e coerente, justamente quando amparada graças à visibilidade política capitaneada pelas indústrias do entretenimento e da informação (Gomes, 2008).

O percurso segue com o entendimento da midiaticização sobre a representatividade política. Uma leitura das análises de Lima (2004), sobre a preponderância da mídia; de Sodré (2002), sobre a mudança no discurso político; de Schwartzberg (1977), que desdobra o conceito de espetáculo de Debord (1967), e de Gomes (2004), que examina a teatralização da política, permite observarmos que a comunicação está amalgamada ao processo político.

Finalmente, iremos condicionar a esfera pública de Habermas a autores que se propuseram a questioná-la e aquilatá-la, como Janoski (1998 *apud* Vieira, 2011) e Benhabib (1992; 1996), procurando demonstrar, com o rol de estudos e discussões herdados pelos estudiosos da Comunicação Pública, que a questão da publicidade e da esfera pública não constituem um ponto de chegada, mas de partida.

1.1 O princípio da publicidade kantiana

Na Grécia Antiga, berço da democracia, a participação na vida política era específica a quem detinha o poder de decisão. Arendt (1987) explica que os homens livres, detentores de posses, não tinham preocupações com a própria sobrevivência. Ao contrário dos escravos e das mulheres, os homens livres podiam se dedicar às decisões políticas da *polis*. A autora acresce que, naquela época, as esferas da família e da política eram bem definidas. Tal estrutura – composta por escravos, trabalhadores, não-gregos, mulheres, crianças – pode ser compreendida com o fato de que a igualdade não poderia, ao menos naquela ocasião, ser traduzida como um fundamento democrático.

Assim sendo, pode-se apontar que a primeira grande aparição da ideia de publicidade surge com a democracia ateniense e, em seguida, com a cidadania romana. Mateus (2012) demarca esse período como o início da distinção entre um domínio privado (*oikos e privatus*) e um domínio público (*koine e publicum*).

Já na Idade Moderna, observamos que as cidades-estado surgem graças a uma burguesia fortificada e opositora à nobreza e à corte. Neste mesmo intervalo, as ideias em torno da democracia seguem amparadas em um forte apelo à soberania popular. A Revolução Francesa serve como exemplo mais apropriado. Para ilustrar a afirmação, Bobbio (2007) traz um registro histórico: uma citação do catecismo republicano de Michele Natale (o bispo de Viço, justificado em Nápoles no dia 20 de agosto de 1799).

Não existe nada de secreto no Governo Democrático! Todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, exceto algumas medidas de segurança pública, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo. (NATALE *apud* BOBBIO, 2007, p. 86).

É com base nessa linha de raciocínio, onde o poder é entendido como aberto ao público, como algo sem segredos, que o estado constitucional irá se diferenciar da autocracia. Segundo Bobbio (2007), pode-se assinalar, neste caso, o surgimento da democracia conhecida como governo *do público em público* ou do *poder visível*.

Também é na Idade Moderna que a publicidade será consagrada como elemento indispensável da ordem política, não por ser uma espécie de consequência, mas pela própria justificação. Um dos pensadores que melhor ilustram o conceito de publicidade como um princípio universal de organização social é o filósofo prussiano Immanuel Kant, já que ele define os primeiros passos do direito público e, de forma detalhada, da publicidade, uma das ramificações de sua construção filosófica.

Os textos e ensaios kantianos não examinam apenas a teoria e a prática política, mas também a validade de um governo. Nesta dissertação, o entendimento da filosofia moral de Immanuel Kant serve-nos como um dos elementos da base teórica que irá discorrer acerca da deontologia da Comunicação Pública, uma vez que o Estado possui o dever de agir de forma transparente com seus cidadãos. Coube a Kant clarificar a proposta de um mundo no qual os direitos privados e o direito público só seriam possíveis se o Estado aceitasse, adotasse e praticasse a publicidade.

No fim do século XVIII, Kant observou a Revolução Francesa e a ascensão de George Washington como primeiro presidente americano. Tornou-se uma das primeiras vezes a fomentar um debate que mantém-se atual: o vigor das leis e das regras vinculadas ao direito público, não apenas do ponto de vista jurídico, mas também ético. Enquanto que na França, a formação da opinião pública se deu de maneira súbita, com a execução do rei Luís XVI, na Alemanha de Kant o processo aconteceu de forma gradual. Mas mesmo influenciado pelas ideias da que surgiram na época da queda da Bastilha, Kant apresentou uma proposta de paz fundada no direito e não na força do mais forte ou poderoso. (Silva, 2007).

Para percebermos melhor a filosofia política kantiana, faz-se necessário pinçar alguns elementos de sua base teórica e apreender o comportamento que o Estado deve tomar em tornar públicas suas iniciativas. Kant argumenta que a felicidade não funciona como base para a formulação de uma lei, uma vez que não haveria como tentar definir e padronizar o que a felicidade quer dizer para cada indivíduo. Assim, qualquer lei criada para “determinar a felicidade” (o que soa ilógico por si, pois a felicidade kantiana rima com liberdade) não se torna consistente. A felicidade coaduna-se com as inclinações da sensibilidade, e não da razão. (Pascal, 2011). Isto posto, o Estado deve agir para garantir a liberdade das pessoas dentro da

lei, de tal modo que cada um fique livre para buscar sua felicidade naquilo que julgar melhor, desde que não viole a liberdade e os direitos dos demais sujeitos.

No Apêndice II (*Da Harmonia da Política com a Moral segundo o conceito transcendental no Direito Público*) do ensaio *Paz Perpétua: um projeto filosófico*⁴, Kant é taxativo ao afirmar que a publicidade do governo deve se adequar ao fim universal do povo: a felicidade. Nour (2004), entretanto, destaca: nem sempre este mesmo homem guia-se pela razão universal, já que ele é movido por impulsos individuais, num *estado de natureza*⁵ (tal como afirma Hobbes), tornando-se livre para satisfazer seus próprios desejos. E mais: segundo Kant, é na política que existe o declínio do homem na virtude. Por isso, apenas a publicidade é capaz de fundir as ações políticas com a moral. Como os deveres da política, na ótica kantiana, são o amor e o respeito aos homens - é somente através da publicidade que tais objetivos podem ser alcançados.

Com efeito, se tão-só pela **publicidade** elas podem alcançar o seu fim, devem então adequar-se ao fim universal do público (a felicidade), e a tarefa própria da política é a consonância com esse fim (fazer com que o público esteja contente com a situação). Mas se este fim só pela **publicidade**, isto é, através da eliminação de toda a desconfiança com as máximas, se pode alcançar, então estas devem estar também em concordância com o direito do público, pois só no direito é possível a união de todos. (KANT, 1795[2008], p. 55, grifo do autor).

Kant atribui à publicidade toda a pretensão jurídica para se fazer valer o direito público. Sem o ato de tornar público, manifesto, não poderia haver justiça. Assim, as leis e regras do governo devem ser publicadas. O princípio da publicidade kantiana não pode ser considerado apenas ético (vinculado à virtude), mas jurídico (vinculado ao Direito). Kant rechaça a hipótese de que o governante tenha que ocultar suas ações para que seja bem sucedido. O filósofo acrescenta que tal princípio secreto é apenas negativo, pois se conhece por meio de quem o criou, o que não é correto com relação aos demais. “É como um axioma **indemonstravelmente certo**” (1795[2008], p. 47, grifo do autor).

Immanuel Kant serviu como fonte inspiradora para uma legião de autores, entre eles Hannah Arendt. Em linhas gerais, a filósofa assevera que a publicidade é essencial para não haver fracassos em seus propósitos políticos e jurídicos e argumenta que Kant se deparava com o homem mal, aquele que se “auto-excepciona secretamente” (1993, p. 95), agindo assim

⁴ O manifesto tinha como objetivo estabelecer uma paz perpétua entre os povos europeus. Tratou-se de uma declaração iluminista a favor do entendimento permanente entre os homens. (Pascal, 2011).

⁵ Thomas Hobbes (1588-1679) usou fortes argumentos para defender o absolutismo, afirmando que, sem governo, os homens destruiriam uns aos outros num estado de natureza, em busca de sua autopromoção ou autopreservação. Neste estado, a condição do homem vive única e exclusivamente em condição de guerra.

porque não poderia fazer em público, já que tal ação atentaria contra o interesse comum. “Em política, enquanto se distingue da moral, tudo depende da conduta pública” (*Idem*, p. 95). A autora também irá observar que os atos que configuram a liberdade política kantiana resultam da possibilidade de falar e publicar, uma característica do pensamento iluminista acerca do uso público.

Outro a se dedicar ao princípio da publicidade kantiana, Bobbio (2007) considera que as ações de quem detém um poder público (aqui equivalente a "político"), contrastam com a teoria do poder absoluto (*arcana imperii*⁶), dominante na época do despotismo, no qual a eficácia do poder do príncipe será proporcional à sua capacidade de ocultar seus propósitos, uma vez que as grandes decisões políticas eram tomadas em seus gabinetes, distantes dos olhares do público.

Com base no raciocínio kantiano, Heck (2009) argumenta que tudo aquilo que é destinado a ficar oculto para alcançar determinado destino não pode ser classificado como justo. A regra deve ser conhecida por cada indivíduo, pois sua legitimidade se torna suficiente quando todos a conhecem e podem presumir sua validade. O autor esclarece que a publicidade kantiana propõe uma divisão entre o racional e o irracional, e que esta é condição necessária para estabelecer o que é moral e juridicamente consistente do que não é. Com isso, o homem, ser que raciocina, obedece às leis que ele conheceu e estabeleceu para si. “Em Kant, o princípio da publicidade antecipa o espaço público e a publicidade futura de um povo”. (HECK, 2009, p. 9).

Haswani (2012) argumenta que, graças à publicidade, o poder expõe publicamente seu detentor, suas ações e a motivação delas, o que permite a contestação dos seus argumentos pela opinião pública. Ainda que aquele que detenha o poder possa enfrentar quaisquer constrangimentos, o princípio da publicidade está imbricado a ele e, também por isso, lhe confere legitimidade. Facioli (*apud* Haswani, 2012) assevera que a Comunicação Pública funciona, em primeira instância, como “comunicação de serviço” ativada pelo Estado, garantidor do direito à informação, à transparência, à participação na definição das políticas públicas.

Guizot (*apud* Bernardes, 2010) estudou, em meados do século XIX, as origens do governo representativo na Europa. Para ele, três aspectos são necessários para o estabelecimento de um sistema representativo: 1) divisão de poderes; 2) eleições; 3) publicidade. Este, segundo o autor, é o elemento mais essencial, pois funciona como ligação

⁶ Do latim: autoridades ocultas, misteriosas

entre representantes e representados. Entretanto, Guizot reconhece que a publicidade é o item mais difícil de ser conseguido pelos governos. Deste modo, é o último a ser estruturado.

A título de registro, de onde o direito à publicidade se encontra na legislação brasileira, é possível pontuar duas referências: a) o *princípio constitucional da publicidade*, ou seja, o dever do Estado de informar e de dar transparência a seus atos, sem ocultamento de dados de interesse dos administrados; b) o *princípio constitucional da impessoalidade*, que considera inadmissível quaisquer favorecimentos no serviço público, seja em benefício próprio ou de terceiros, o que inclui ainda o impedimento de promoção pessoal de autoridades e de servidores públicos sobre suas realizações administrativas.

Bobbio (2007), ao definir o poder público como poder aberto, observa que as ações dos homens inconciliáveis com a publicidade são, no mínimo, injustas. O princípio do direito público torna-se (ainda mais) evidente quando há máximas que, levadas a todos, provocariam reação tão intensa que acabam sendo inaplicáveis.

Com referência à realidade que temos continuamente sob os olhos, qual funcionário público poderia declarar, no momento em que é empossado em seu cargo, que dele se servirá para extrair vantagens pessoais ou para subvencionar ocultamente um partido ou para corromper um juiz que deve julgar um seu parente? (BOBBIO, 2007, p. 27).

Observamos até aqui que Immanuel Kant foi um essencial contribuidor para esclarecer o caráter público do poder sobre a necessidade da visibilidade, uma necessidade que, para o filósofo prussiano, não é apenas política, mas moral. Kant assinala que o poder soberano só assim se comporta porque a publicidade é condição transcendental no uso de sua razão prática e jurídica. Do contrário, tal razão não teria voz.

Assim, a publicidade é um elemento regulador da atividade política. Poder se tornar público, divulgado e comunicado é o critério normativo da ação política, o que traz ganhos à coisa pública. Em Kant, a publicidade das ações do governo é imprescindível para permitir o esclarecimento do cidadão, o livre e público exercício da razão na sociedade.

1.2 Público e privado: interseções e diferenças

Feito o recorte sobre as ideias de Kant em torno do público e da publicidade, iremos contrapor o conceito de público com o privado. Para a perspectiva desta dissertação, que trafega pelo campo da Comunicação Pública, é necessário ampliar, medir o jogo de forças e estabelecer diferenças com a expressão público, elemento preponderante e indispensável para o funcionamento das instituições.

Podemos aproveitar os conceitos de Kant, ainda em *Paz Perpétua*, para ilustrar os direitos público e privado. O funcionamento de ambos se dá, indispensavelmente, em um Estado que reconheça a importância do direito público e que todo o direito que seja possível pensar fora dele constitua o *direito das gentes*⁷. Importante salientar que a ênfase de Kant sobre a publicidade como elemento legitimador do governo não aniquila o papel do direito privado. Em seus ensaios, o pensador defende que o estado de natureza é uma condição para anarquia na qual as disputas não poderiam ser resolvidas de forma pacífica (Pascal, 2011).

Norberto Bobbio (2007) afirma que a dualidade público/privado surgiu no pensamento ocidental na época do Império Romano⁸ (*ius publicum* versus *ius privatum*) e que, desde então, não passou por drásticas alterações de significado. Segundo o autor, a chamada *grande dicotomia* pode dividir um universo em duas frentes, mas que se condicionam reciprocamente, já que um reclama de forma contínua do outro. Exemplos: uma escritura pública contrasta diametralmente à escritura privada; o interesse público é imediatamente oposto ao interesse privado. Conclui-se ainda que uma expressão pode ser estudada independentemente da outra. E um termo pode adquirir o status de negação do outro. (Ex: paz e guerra, sendo a paz o mesmo que não-guerra).

A base do direito privado, para Bobbio (2007), é calcada no direito da razão, isto é, num direito que possui validade sem levar em consideração o tempo ou o lugar. Seus exemplos principais são a família, a propriedade e o contrato. Podemos ilustrar, como exemplo da prioridade do direito privado, a resistência que reside no direito de propriedade sendo oposta à ingerência do Estado. É o que Locke (*apud* Bobbio, 2007), por exemplo, irá discorrer sobre o direito natural, onde a propriedade nasce do esforço pessoal do homem antes da concepção do poder político. E tal direito à propriedade tem seu livre exercício garantido pelo Estado.

Através de Locke, a inviolabilidade da propriedade, que compreende todos os outros direitos individuais naturais, como a liberdade e a vida, indica a existência de uma esfera do indivíduo singular autônoma com respeito à esfera sobre a qual se estende o poder público. (BOBBIO, 2007, p. 23).

Proposições teóricas semelhantes são encontradas em Serra, que dialoga a autonomia do indivíduo com o consentimento coletivo, desta vez sob uma perspectiva lockeana. A sociedade política se forma através da renúncia do homem “do seu poder executivo das leis da natureza e a transferência desse poder para o público” (2011, p.66). Em tal sociedade, as leis

⁷ Termo usado pelo autor para definir o direito privado.

⁸ Bobbio cita o texto jurídico *Corpus Iuris*, editada entre os anos de 529 e 534 d.C. por ordem do imperador Justiniano I. Nesta passagem, o autor salienta que a ideia utilizada era do Direito público em oposição ao Direito privado.

são feitas obedecendo às demandas do *bem público*, determinando, assim, as conexões dos poderes da sociedade e da autoridade. O consentimento, ou bem público, seria a garantia da liberdade, da propriedade e da segurança coletiva.

Se todos os homens são naturalmente livres, iguais e independentes, como assinala Locke, Serra (2011) constata que a submissão deles a determinado poder político exige o consentimento de cada um, ou, pelo menos, da maioria. Tal consentimento pode ser *expresso* ou *tácito*. O primeiro existe quando o indivíduo deixa claro sua vontade de pertencer e se incorporar a determinado estado. Já o segundo caracteriza a maior parte das diversas sociedades. Ele é definido como o consentimento que resulta do fato de um homem possuir determinadas posses – terras, casas, bens, etc. – que estão sob controle de determinado governo. A dicotomia clássica entre direito privado e direito público reflete a situação de um grupo social que já vivenciou a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo (coletividade) e ao que pertence aos membros singulares. Em perspectiva mais geral, entre a sociedade e grupos menores (família).

Um outro aspecto da dicotomia público/privado para Bobbio (2007) compreende a visão de público como algo ligado ao manifesto ou visível, e o privado como restrito a um determinado grupo de pessoas. Mas o autor pondera que a originária diferenciação entre os direitos público e privado é acompanhada pela afirmação da supremacia do primeiro sobre o segundo, o que confere subsídios para a formação da República.

“Não se deve esquecer a definição ciceroniana de *res publica*, segundo a qual essa é uma "coisa do povo" desde que por povo se entenda não uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta” (BOBBIO, 2007, p. 15).

Bobbio pontua que o caráter público deve ser a regra. O segredo, a exceção. “E mesmo assim, é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo de todas as medidas de exceção”, (2007, p. 86).

Dessa forma, infere-se que os atos dos representantes devem ser conhecidos pelo povo, obedecendo, assim, um dos eixos da democracia. O caráter público do poder, entendido como aberto ao público, permanece como um dos pontos fundamentais para diferenciar o estado constitucional do absolutismo ou de um regime ditatorial, que acaba por não exercer nenhuma das modalidades do Direito: ignora a necessidade de publicizar suas ações e não respeita à liberdade dos indivíduos amparados no direito privado. Bobbio pontua a primazia do direito privado que não se sobrepõe, mas legitima o direito público.

Um dos eventos que, melhor do que quaisquer outros, revelam a persistência do primado do direito privado sobre o direito público é a resistência que o direito de propriedade opõe à

ingerência do poder soberano e, portanto, ao direito por parte do soberano de expropriar (por motivos de utilidade pública) os bens do súdito (BOBBIO, 2007, p. 21).

1.3 O público na esfera pública de Habermas

Ao destrinchar o conceito da publicidade kantiana⁹, Gomes (2006) a considera representante de uma condição específica da vida em sociedade, na qual pessoas, instituições, normas e informações são abordadas de maneira aberta, pública. A metáfora da abertura (*offen*) contrasta com a ideia de fechamento, censura, segredo. Gomes especifica que a mais simples forma de publicidade na política burguesa funciona “no comentário político, nos espaços de sociabilidade, na fala coletiva sobre as decisões da esfera reservada da política e sobre o funcionamento do Estado” (2006, p. 53).

Dito de outra forma: a *Öffentlichkeit* constitui a propriedade comum diante do que é disponível, acessível, onde não há barreiras nem reservas. No entanto, em outra obra, Gomes (2007) faz um alerta sobre o conceito kantiano: ainda que o princípio da publicidade esteja perene na sociedade, sua essência não exclui o embate de posições. Quer dizer: a disponibilidade do que é comum a todos não elimina o conflito de ideias.

A ideia de cooperação argumentativa oferece uma boa moldura moral, mas não há, em princípio, qualquer coisa que obrigue a exclusão da competição discursiva. O fato é que indivíduos em público fazem lances argumentativos, ouvem, replicam e retrucam, consideram as objeções dos outros, tentam convencer e estão abertos a serem convencidos. (GOMES, 2007, p. 8).

Observa-se, então, que o uso público da razão, do debate público entre homens livres e capazes de argumentar, acaba responsável pela conversão da arbitrariedade em racionalidade. Autores como Kant e Jürgen Habermas adotam uma linha de pensamento político que converte a norma a um domínio da vida social onde pessoas privadas, em público, podem discutir leis e normas que regem a sociedade. Gomes (2006) destaca que tais debates são orientados por regras que forcem procedimentos de racionalidade argumentativa, de abertura, inclusão e de uma natural tendência de submeter os homens ao melhor argumento baseado na legitimidade da decisão.

⁹ Do ponto de vista semântico, Gomes (2006) afirma que *öffentlichkeit* apresenta duas divisões: a primeira vem do adjetivo *öffentlich*, que significa “público” no sentido de comum a todos, notório. A segunda é uma subderivação mais elementar de *öffentlich*, o adjetivo *offen*, que quer dizer – em um tratamento metafórico – “aberto”, correlacionado com o termo “povo”. Existe, então, uma espécie de separação entre os dois termos que permite ilustrar que a *öffentlichkeit* esteja mais atuante no campo da metáfora do que a mera tradução de publicidade. Gomes acrescenta que, ao dialogar com a ideia de *populus*, o conceito de publicidade revela as suas origens republicanas ao remeter à ideia de *öffnen* ou *öffnung*, isto é, abertura. “Assim, a *öffentlichkeit* é a publicidade em seu estado figurativo; a propriedade comum a todas as coisas que são abertas, descobertas, disponíveis, acessíveis” (2006, p. 52).

É a partir desse preâmbulo que iremos destacar uma das principais obras de Habermas: *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (MEEP)¹⁰. Para entender a Comunicação Pública, alicerçando sua relação com a esfera pública, é preciso, em primeiro lugar, buscar compreender do que se trata. Koçouski (2012) argumenta que, ao estabelecermos um vínculo entre ambas, não se torna viável pensar que a Comunicação Pública possa ser dividida em duas palavras distintas. A esfera pública se transforma no próprio espaço da comunicação, dos elos discursivos entre os indivíduos.

Integrante da segunda geração da Escola de Frankfurt e herdeiro da Teoria Crítica, o filósofo alemão tem em MEEP (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*) (1962[2003])¹¹, uma de suas obras mais comentadas, principalmente no campo da Comunicação. Pinzani (2009) declara que a obra habermasiana pode ser dividida em duas fases: a primeira, entre os anos 60 e 70, relaciona-se justamente à publicação de MEEP; a segunda começa em 1980 e se estende até a década de 90, marcada pela publicação de *Direito e Democracia* (1994).

O que Habermas irá sustentar, a partir da publicidade kantiana, é que houve uma mudança estrutural, principalmente em função dos meios de comunicação de massa. Enquanto que a *Öffentlichkeit* caracteriza-se como a propriedade comum do que é disponível, acessível, visível e exposto, a esfera pública pode ser entendida como a arena pública, o *locus* onde se processa a conversa aberta sobre temas de interesse comum. A tabela abaixo, criada a partir dos apontamentos de Gomes (2006), sintetiza as diferenças entre a *Öffentlichkeit* de Kant e a esfera pública habermasiana.

Tabela 1 - Diferenças entre a *Öffentlichkeit* de Kant e a esfera pública de Habermas

<i>Öffentlichkeit</i>	Esfera Pública
Condição em que se submetem as coisas tratadas no espaço público (praça); a propriedade de abertura, de publicidade que caracteriza os temas	A própria praça ou terreno onde as coisas são tratadas abertamente.

Fonte: Gomes (2006)

Esfera pública representa a arena de debate, da discussão livre entre os cidadãos considerados iguais, do ponto de vista moral e político, sobre questões de interesse comum. Maia (2006) afirma ser a arena em que se processa a vontade coletiva e se justificam as decisões políticas.

¹⁰ Neste trabalho, usaremos a sigla MEEP para a obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*.

¹¹ O trabalho foi a tese que Habermas apresentou e se habilitou para a docência universitária.

A história da esfera pública de Habermas é exposta como um processo de decadência do liberalismo clássico e da ideia de raciocínio livre orientado pela verdade, descolado da política. Embora hoje vivamos numa democracia de massa sob as condições da propaganda e da teatralização da política (veremos adiante), as ideias habermasianas de esfera pública devem ser contextualizadas em sua origem social e histórica: as associações de comensais, os cafés e salões. Reese-Schäfer (2009) descreve a esfera pública de Habermas como espaço comunicativo entre a esfera privada burguesa e o Estado. Um ambiente caracterizado por seu acesso livre, geral e desimpedido do público, podendo criticar o governo e debater as possibilidades de autonomia do cidadão.

Habermas (1962 [2003]) relata que a decadência do liberalismo clássico se deu porque o antigo capitalismo - de pequena escala e concorrência - deu lugar à sujeição do poder econômico e da substituição política da publicidade por estratégias de propaganda calculadas. A esfera pública liberal, vigente entre o fim do século XVII até 1870, caracterizava-se pela crença no livre mercado e na concorrência livre de ideias¹²

A concepção de Habermas sobre a esfera pública segue uma tradição de Althusius¹³. Tradicionalmente, havia uma cisão entre a esfera do privado frente ao público. Ocorre que quando as pessoas se reúnem em público, cria-se uma esfera pública. Existem, portanto, três polos: a **sociedade burguesa** (sociedade das pessoas privadas como cidadãos); **esfera pública** (sociedade de cidadãos políticos) e **Estado** (forma de organização do âmbito popular). No raciocínio habermasiano, a esfera pública torna-se instância mediadora entre o Estado e a esfera privada. “Ela é política em sua função, mas privada em sua composição, porque consiste nas pessoas reunidas em público”. (RESSE-SCHÄFER, 2009, p. 36).

Neste cenário, desenvolveu-se a imprensa – informações comerciais tornaram-se mercadorias, comunicados oficiais e jurisdicionais puderam ser difundidos mais rapidamente e a opinião da burguesia adquiriu maior publicidade. Reese-Schäffer (2009) salienta que com a esfera pública burguesa, surge ainda uma série de garantias: liberdade de imprensa, expressão, opinião, reunião e associação. Todas protegendo a esfera do público pensante. Pelo viés

¹² A esfera pública liberal consiste no pequeno público pensante, que se reunia e discutia nas *coffee houses* britânicas fechadas às mulheres, nos salões franceses, cujo estilo foi marcado pela influência das mulheres e nas associações de comensais alemãs (RESSE-SCHÄFER, 2009, p. 36).

¹³ Para Johannes Althusius (1557-1638), as pessoas se associam em grupos em diferentes níveis: famílias, guildas, cidades, províncias e estados. O propósito do Estado é proteger os membros de suas associações e sua comunicação. Para isso, os representantes eleitos devem refletir as diversas visões de várias associações. Dessa forma, a política, para o autor, é a arte de unir os homens entre si. (Kely, 2013).

político, surgem as manifestações que desencadearão no direito de petição e na igualdade entre os indivíduos de poderem votar e serem votados.

Habermas ressalva que a função política da esfera pública é vinculada a um momento normativo. Ela é válida enquanto o mercado é livre, as empresas ainda são pequenas, de modo que os proprietários de mercadorias possam ter autonomia. A segurança jurídica e o direito privado garantem a previsibilidade que encontra seus propósitos na administração racional e em uma justiça independente. Habermas (1962[2003]) afirma que esse modelo de esfera pública está ancorado à tendência de dissolver uma suposta dominação e convertê-la em racionalidade.

De acordo com sua própria intenção, a opinião pública não quer ser limitação de poder, muito menos fonte de todos os poderes. Antes, em seu meio, deveria modificar-se muito mais o caráter do poder executivo, a própria dominação. A hegemonia da esfera pública é, de acordo com sua própria concepção, uma ordem em que a própria dominação se dissolve (HABERMAS, 1962[2003], p. 152).

Mas a esfera pública não está livre de tensionamentos. Segundo Koçouski (2012), a ascensão dos meios de massa como porta-vozes da sociedade, e do Estado de bem-estar social, tornando maior o nível de intervenção estatal na sociedade, formam o que Mancini (*apud* Koçouski, 2012) chama de “opinião pública receptiva”, fundamentada no conteúdo veiculado pelos meios de comunicação massivos, e também de conformidade com uma “opinião quase pública”, na qual o discurso dos indivíduos é substituído pelo de grupos organizados, como os sindicatos, partidos, grupos de pressão. É notório – nessa fase – o pessimismo habermasiano, fruto da Teoria Crítica, em relação às possibilidades de intervenção social.

Habermas acentua em MEEP que o processo de degeneração da esfera pública moderna ocorre fundamentalmente pela vinculação e submissão da esfera contemporânea aos *mass media*. Maia (2008) argumenta que o papel do público de exigir a legitimação das decisões e das leis acaba substituído pelas negociações entre organizações e partidos. A função decisória acaba restrita à forma plebiscitária, ou seja, a partir de uma escolha cujas opções já foram apresentadas pelo Governo e intermediadas pelos meios massivos. “As pretensões ainda têm de ser mediadas discursivamente, mas não mais no *interior* da esfera pública e sim *para a e diante da* esfera pública” (MAIA, 2008, p. 49). Assim, o ato de discutir dá lugar à discursividade. O que antes era discussão, agora é sedução; o que era crítica, agora é manipulação.

Lubenow (2012) assevera que a conclusão de MEEP aponta que a esfera pública e os meios de comunicação estão intrinsecamente relacionados: os meios massivos provocam despolitização da esfera pública e o engendramento do consumo de massa. Sendo a esfera pública o espaço onde são firmados os debates para a formação da opinião pública (*sentido*

crítico), os meios de comunicação provocam alterações e, com isso, uma nova conotação (*sentido manipulativo*).

A esfera pública manipulada não é um lugar para que a racionalidade emancipatória aconteça. Esse diagnóstico negativo - da subversão do princípio crítico da esfera pública numa esfera pública despolitizada, infiltrada pelo poder e dominada pelos meios de comunicação de massa - evidenciou os problemas estruturais de uma esfera pública incapaz de ser um critério de regulação racional de conflitos existentes e, com isso, não consegue ser uma base normativa efetiva para uma teoria da legitimidade democrática, na qual a esfera pública é o conceito-chave. (LUBENOW, 2012, p. 2).

Maia (2008) assinala que a publicidade de Habermas, com a entrada dos *mass media*, adquire outra forma: não cabe mais a exposição discursiva dos partícipes num debate acessível e com o mínimo de razoabilidade, e sim a exibição de posicionamentos e produtos para os quais se desejam formas concretas de adesão. Desta, estão afastados o debate e racionalidade. Trata-se, sim, da busca do convencimento sem uma convicção lógica, mas com boa vontade, adesão, minimizando a origem – seja ela racional ou emocional.

Habermas aponta dois fatores como responsáveis pela transformação da esfera pública: o embaralhamento entre os setores público e privado, e a ampliação do público da esfera pública com a conseqüente incursão das massas na política. A imiscuidade entre o privado e o público é encontrada no relato que o filósofo faz das ações administrativas do governo.

Enfim, o Estado assume, além das atividades administrativas habituais, inclusive prestações de serviço que até então eram deixadas à iniciativa privada: seja confiando tarefas públicas a pessoas privadas, seja coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas ou se tornando, ele mesmo, ativo enquanto produtor e distribuidor. Obrigatoriamente, amplia-se o setor dos serviços públicos porque, com o crescimento econômico, tornam-se efetivos os fatores capazes de alterar a relação entre custos privados e custos sociais (HABERMAS, 1962 [2003], p. 176).

Mas apesar de tais considerações, o próprio Habermas não avalia, num primeiro momento, os possíveis desdobramentos e as multiplicidades dos meios de comunicação com a esfera pública. Maia (2006) salienta que a visão habermasiana dos meios é redutora por negligenciar seu potencial. Até mesmo dos meios alternativos, Maia afirma que Habermas tende a vê-los como algo monolítico, meros instrumentos para reprodução das relações de poder, e não como instituições híbridas, complexas, inseridas no âmbito político-econômico.

Reese-Schäffer afirma que a institucionalização da esfera pública proporciona contradições, uma vez que se a sociedade é dinamizada pela circulação de mercadorias e não pode estar neutralizada quanto ao poder. “As pessoas privadas pensantes são, na verdade, uma pequena minoria. A massa da população permanece excluída do acesso, propriedade e educação, que juntas constituem a autonomia privada” (2009, p. 40).

Não demorou muito, então, para que críticas ao pensamento habermasiano aparecessem¹⁴. Fraser¹⁵ (1990) vai notar a existência de múltiplas esferas públicas. Atrélada ao pensamento da arena do diálogo aberto, a esfera pública acabou multiplicada por classes e gêneros dos diferentes interlocutores. A autora argumenta que Habermas deixou de observar pontos-chave como a estratificação social, de gênero, grupos filantrópicos, cívicos, culturais e mesmo alguns profissionais. A autora acrescenta que a concepção da burguesia proposta por Habermas – separando Estado da sociedade civil – inviabiliza seu funcionamento, já que haveria destaque apenas para os públicos que podem opinar, mas não decidir. Além disso, a definição não leva em conta que dentro do próprio Estado existem a harmonia e a independência de poderes (o Legislativo, por exemplo) que funcionam como esferas públicas.

Outro ponto de ressalva à esfera pública de Habermas é sua limitação espacial para o desenvolvimento da arena pública. Correia (2011) argumenta que Habermas constrói seu modelo de esfera pública no desenvolvimento da sociedade burguesa europeia dos séculos XVII e XIX, na qual os salões, ambientes onde eram expostos dos argumentos da sociedade, poderiam autonomizar os indivíduos frente à Igreja e o Estado. Entretanto, com o desenvolvimento do capitalismo, e a disseminação dos meios massivos, só se pode esquadrihar o pensamento social através de uma prática de relacionamento que vá além do pessoal. Tal observação carrega vantagens porque o domínio deliberativo da vida social acaba sobrepondo-se ao *locus*. A esfera pública não é mais a praça onde se discutem os assuntos do Estado ou do interesse civil, mas é a própria conversa que de lá é produzida. Onde há debate, há esfera pública. A internet é o melhor exemplo.

1.4 A esfera pública revisitada em *Direito e Democracia*

Diante dessas e outras críticas, Habermas irá visitar o conceito de esfera pública em dois momentos. A primeira autocrítica surge na edição de 1990 de MEEP, na qual o autor

¹⁴ Gomes (2007) explica que, no fim dos anos 80, uma série de fatores levou Jürgen Habermas a repensar o conceito de esfera pública. Um dos motivos foi a repercussão da primeira tradução americana da obra. Ao participar de congresso sobre esfera pública, o autor alemão foi confrontado por diversos debatedores e revisores de seu trabalho, o que culminou posteriormente na coletânea *Habermas and the Public Sphere* (1992), organizada por Craig Calhoun, reunindo autores como Geoff Eley, Hannah Arendt, Nancy Fraser, Seyla Benhabib, entre outros.

¹⁵ Fraser baseou-se em autores como Joan Landes, Mary Ryan e Geoff Eley para mostrar como a esfera pública liberal idealizada por Habermas negligenciou exclusões significativas. Nas questões de gênero, observa-se que as mulheres foram colocadas à margem das discussões, sem contar a desigualdade de classes inferiores, uma vez que os grupos filantrópicos, cívicos, profissionais e culturais nunca foram acessíveis.

adiciona um prefácio – *O Espaço Público: 30 anos depois*. Habermas reconhece que algumas observações deveriam ser acrescidas à obra original de 1962. A principal mudança é conceituar a esfera pública não apenas como uma unidade, *mas como uma complexa rede formada por diferentes esferas públicas que se sobrepõem umas às outras, onde a questão espacial (presencial) pode ser descartada*. A esfera pública habermasiana surge então de forma mais complexificada. Ainda assim, a característica original de MEEP é mantida: indivíduos privados “reunidos” em público (ainda que não fisicamente) compondo a opinião pública e dotados de autonomia crítica em relação ao Estado e ao poder econômico.

Lubenow (2012) afirma que Habermas, ao tecer sua autocrítica, acaba *redescobrimo a sociedade civil*. Uma nova dinâmica política – que demonstra o avanço da sociedade sobre o Estado – resulta do crescimento das organizações da sociedade, do fortalecimento de uma esfera pública relativamente autônoma, que responde em um campo fértil capaz de repensar e renovar discussões sobre temas como democracia participativa, sociedade civil, autonomia cidadã, direitos civis, direitos humanos, justiça social, entre outros.

O novo significado de sociedade civil, de acordo com Lubenow (2012) está relacionado às associações informais formadoras de opinião e da vontade: igrejas, ONGs, associações, entidades de classe, entre outras. São esferas públicas autônomas, relativamente descoladas do sistema político-administrativo, mas que articulam e organizam pelos meios públicos de comunicação, participação e deliberação. Assim, contribuem para a tematização, discussão pública e tomada de decisões.

A segunda autocrítica de Habermas ocorre em obra mais recente, *Direito e Democracia* (1997). Nela, o filósofo concede um ambiente mais amplo e prático para a esfera pública, procurando construí-la de maneira atemporal, convergente com o momento atual. É uma espécie de consagração da esfera pública, pelo fato de Habermas propor uma nova ideia de deliberação pública (Gomes, 2008).

Um dos primeiros passos de Habermas é eliminar o modelo bipolar da relação Estado – sociedade civil adotado em MEEP. Maia (2006) fala em *múltiplos públicos* para definir a nova noção habermasiana de rede na esfera pública. Uma esfera que atua de forma descentralizada e reticular, formada a partir das diferentes arenas discursivas na sociedade. Tais processos agora são baseados em interações, demandando comunicação e busca de consenso. Gomes (2008) dialoga com Maia ao considerar que a opinião pública surge de processos discursivos – porém não-institucionalizados – onde circula e flutua o fluxo de informações, pontos de vista, argumentações e vivências cotidianas dos indivíduos. Existe uma engrenagem que funciona

para produzir decisões e opiniões, seja de forma institucionalizada ou não. A tabela abaixo procura sistematizar e sintetizar tais procedimentos que levam à produção da decisão e opinião.

Tabela 2 - Procedimentos para produção de decisão e opinião em *Direito e Democracia*

Meios	Modos	Matéria	Metas
Corpos parlamentares	Deliberações institucionalizadas	Projetos, programas e práticas	Decisão política parlamentar ou opinião e vontade institucionalizadas
Esfera pública política	Circulação informal e livre de questões mediante canais informais de comunicação política, discussões políticas públicas	Questões, iniciativas, contribuições, problemas e perspectivas	Formação democrática da opinião pública

Fonte: Gomes (2008)

Interessante notar o exemplo citado por Habermas (1997) e percorrido por Gomes (2008) por encaixar com o objeto dessa dissertação: a emissora de um Parlamento estadual. As emissoras legislativas procuram, entre outras atribuições, tornar visíveis as ações dos parlamentares. Ao divulgar as votações do plenário, os projetos de lei aprovados e o posicionamento de um deputado acerca de um assunto que interessa ou demanda atenção da sociedade, a TV Alerj contribui para disseminar as metas de uma instituição que delibera e – conforme Habermas – produz decisão e opinião. Mas será que tal produção de opinião ocorre apenas pelos falantes do discurso – ou seja, os deputados – ou é possível encontrar arestas para uma circulação mais informal que municie a formação democrática da opinião pública. Dito de outra forma: existe um espaço para opinião de outros que não sejam os que fazem parte da instituição? A hipótese que aventamos é que – *por ser um veículo de comunicação estatal, mas com função pública (veremos essa associação adiante) – a TV Alerj, assim como as demais emissoras legislativas, traz ao debate os dois meios habermasianos: os corpos parlamentares e a esfera pública mais informal, flutuante*. Isso se daria justamente porque as emissoras legislativas funcionariam como engate entre o cidadão, a opinião deles e o sistema que produz e delibera decisões obrigatórias para a sociedade.

Para sustentar tal hipótese, podemos inclusive aproximar a analogia que Habermas (1997) faz acerca da esfera pública em *Direito e Democracia* com o possível papel das emissoras legislativas: a esfera pública aprimorada funciona como uma caixa de ressonância (algo que pode ser bem aplicável aos meios de comunicação). Ela amplifica os problemas que ocorrem

no tecido social porque pode tematizá-los “de maneira convincente e influente [...] e dramatizá-los de maneira tal que possam ser assumidos e considerados pelos complexos parlamentares” (HABERMAS, 1997, p. 435).

Em *Direito e Democracia* (1997), Habermas fala especificamente o termo Comunicação Pública, embora não esteja, neste caso, referindo-se aos veículos, mas as junções necessárias nas quais a sociedade produz uma vontade comum e opiniões compartilhadas socialmente.

A esfera pública é basicamente um meio de produção de opinião pública e o modo fundamental da existência da esfera pública é a Comunicação Pública, que se materializa em um conjunto de estruturas para uma comunicação generalizada (quer dizer, não-restritiva, não-especializada, não-excludente). A matéria básica da Comunicação Pública [...] são questões, ideias, formulações, problematizações, sugestões provenientes das interações vitais da vida em sociedade. (GOMES, 2008, p. 85).

Habermas (1997) irá propor que em sociedades complexas e populosas, a soberania se torna fruto de um processo de argumentação, da variedade dos discursos que se intercalam e se sobrepõem. “As preferências dos indivíduos e as possibilidades de escolha não podem ser tratadas como algo dado, pois ambas modificam-se através do debate público no próprio processo político” (HABERMAS, 1997, p. 66). E mais: Habermas irá conceituar a esfera pública como próprio local onde é estabelecida a comunicação.

A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 92, grifo do autor).

O que Habermas não reconhece, na época em que elaborou MEEP, é que o princípio da decisão democrática foi transferido para a esfera da decisão política, o que nas democracias representativas acabam separadas da esfera civil. Maia (2008) pondera que, num Estado aristocrático, a burguesia ambicionava adensar e participar das discussões e da visibilidade dos negócios formulados pelo Governo porque estes estavam fora do alcance dos cidadãos. Com o liberalismo, tanto a discussão quanto a visibilidade política acabam como requisitos para os processos de decisão, cujos procedimentos serão executados por representantes eleitos, autorizados, capazes de legislar em nome do povo.

Alguma coisa nisso tudo é certamente incômoda para um modelo de democracia de base, isto é, para aquele modelo que supõe que a soberania popular se exerça por meio de um fluxo de poder que parte da base social – como certamente é o modelo habermasiano (MAIA, 2008, p. 64).

A ampliação do público da esfera pública deve-se, por sua vez, a três fatores, de acordo com Lubenow (2012): a) a expansão do público leitor; b) a ampliação dos direitos políticos; c) a mudança da função da imprensa. Para Habermas, a expansão do público leitor contrasta com

a perda da origem literária da esfera pública inicialmente projetada e estudada. Enquanto que a esfera literária – formada por uma minoria de especialistas - entra em decadência, uma grande massa de leitores-consumidores ganha corpo.

Influenciados pela comunicação de massa, nota-se a passagem de um público pensante para outro consumista de cultura massiva. A ampliação dos direitos políticos ocorre na própria complexificação dos estados-nação. Cada vez mais, não-proprietários ambicionavam seu desejo se participar da esfera pública, de modo que, apesar dos tensionamentos com a classe burguesa, houve a mudança na estrutura e ela aconteceu a partir da base, de baixo para cima. Entretanto, Lubenow (2012) ressalta que a expansão dos direitos de igualdade política para as classes não levou à superação daquela sobre a qual o público de pessoas privadas tinha inicialmente projetado algo como uma “soberania da opinião pública”. Assim, se por um lado a ampliação da esfera pública provocou um crescimento da participação dos cidadãos na vida pública, por outro, segundo Habermas, houve uma indução manipulativa ocasionada pelos meios de comunicação de massa. Já a mudança na função da imprensa se deu, prioritariamente, no momento em que sua comercialização a tornou manipulável. O autor salienta que tal processo começou ainda no século XIX.

Não só os interesses econômicos privados passaram a ter mais peso: o jornal acaba entrando numa situação em que evolui para um empreendimento capitalista (...) a própria imprensa se torna manipulável à medida em que ela se comercializa (HABERMAS, 1962 [2003], p. 217).

Dessa forma, a indústria da publicidade toma conta dos órgãos publicitários existentes: a publicidade influencia a decisão dos consumidores e também opera como pressão política. As técnicas publicitárias no nível de ação política se transformam em um fenômeno-chave para o diagnóstico da esfera do setor político.

Gomes (2006) depreende algumas conclusões sobre a esfera pública construída em MEEP, aperfeiçoada em *Direito e Democracia* e que são válidas para a compreensão atual da política contemporânea. Em primeiro lugar, o conceito tem sido relevante para pensar a relação entre sociedade civil e sociedade política, “a luta conduzida pela cidadania para controlar cognitivamente a esfera onde se produz a decisão política” (GOMES, 2006, p. 57). Em segundo lugar, existe uma diferença importante entre a deliberação política, entendida como a produção da decisão, e a fala pública acerca dos negócios políticos. A primeira é reservada para a esfera política que é legitimada pela esfera civil para exercê-la. A fala pública pode ser correlacionada à conversação civil, que varia desde o debate, passando pela fofoca ou o jornalismo.

Outro ponto a se destacar é o que melhor constitui o debate público: a capacidade da *contraposição argumentativa*, isto é, “das interações linguísticas sobre as matérias de interesse

político coletivo” (GOMES, 2006, p. 58). O autor acredita que a natureza do debate e do conflito públicos formam os ingredientes da esfera pública. Ocorre, entretanto, que – ao contrário dos tempos da sociedade burguesa – o debate público se tornou mais complicado. Gomes (2006) afirma que, num primeiro momento, as decisões políticas eram ritualizadas nos plenários dos Paramentos e a esfera civil estava sociabilizada com o cenário. Agora, em uma sociedade de massa, torna-se complicado credenciar qualquer valor nacional a pequenos públicos que se reúnem para uma discussão presencial. Dessa forma, “perde-se o face a face e, ademais, com o fim das assembleias, perde-se a capacidade civil de concluir discussões” (GOMES, 2006, p. 58).

Gomes (2007) avalia que nem tudo o que é veiculado pelos *media* integra a esfera pública, já que Habermas prioriza a ‘discutibilidade’ e não propriamente à visibilidade. Segundo ele, porém, dois fenômenos podem ser corretamente designados como “esfera pública”: a) *esfera da visibilidade pública* ou cena pública, que é o espaço da representação social, por meio de cerimoniais, eventos, etc. b) *esfera da discussão pública*, ou argumentativa, que é dominada pelo debate público, como veremos a seguir.

1.5 Discussão e visibilidade na esfera pública contemporânea

Gomes (2008) salienta que a política e a democracia contemporâneas carregam uma complicada herança quando associadas à noção de esfera pública justamente por suas relações profundas com os meios de comunicação. Se em MEEP, uma obra de quase meio século, Habermas responsabiliza a comunicação de massa pela desvirtuação da esfera pública, por outro, Gomes compreende ser necessário aceitar o fato de que a esfera pública predominante repousa sobre as plataformas de comunicação mediadas pelos meios massivos. Há ganhos em acessibilidade e abstração. Há perdas em discutibilidade e níveis mais densos de discussão pública. Em *Direito e Democracia* (1997), Habermas reveste-se de uma literatura mais qualificada e menos pessimista sobre a comunicação política.

Embora o tom dominante seja ainda de resignação e de inventário das perdas, cada nova intervenção de Habermas reserva um pouquinho mais de espaço para o reconhecimento de alguma contribuição da comunicação de massa para a deliberação pública e, por consequência, para a democracia (GOMES, 2008, p. 118).

A conjectura inevitável que obriga o exame da interface entre esfera pública e comunicação de massa é justamente a ausência de ambientes de exposição, exibição, visibilidade, discurso, discussão e debate que sejam comparados em volume ao sistema dos

meios massivos. Dessa forma, as práticas políticas democráticas criam relações imprescindíveis com este espaço que predomina: a cena midiática.

Na esfera pública de Habermas em MEEP, existe o domínio social de discussões em que os cidadãos *privados* se engajam quando reunidos *em público*, o que pressupõe a ideia de autonomia privada. Gomes (2008) acentua que existe uma marca iluminista fixada nas ideias da publicidade da discussão, nas circunstâncias de sua realização e na natureza dos seus elementos. É uma forma de assegurar a autonomia dos indivíduos contra um Estado autocrático. Entre a esfera íntima e privada, e a esfera estatal, há uma esfera pública de sujeitos privados formados pela *visibilidade* e *discutibilidade*, de modo a permitir o avanço da cidadania para o interior do domínio estatal.

Já em *Direito e Democracia*¹⁶, Gomes (2008) compreende que a esfera pública é o domínio social em que fluxos de comunicação são oriundos da vida concreta de atores sociais, individuais ou coletivos, condensados e filtrados como questões, indagações e contribuições, firmando-se ao redor do centro do sistema político como força que pode influenciar de modo favorável à esfera civil. Neste aspecto, não existe mais a marca iluminista, mas a conversão para uma democracia deliberativa. Antes, a democracia liberal, de acordo com Gomes, precisava de uma arquitetura institucional que garantisse as liberdades privadas e públicas através da autonomia privada do cidadão. Depois, a democracia republicana enfatizara a arquitetura institucional que assegurasse a participação civil nos assuntos públicos, além da igualdade e inclusão da cidadania na esfera política. Já a democracia deliberativa propõe uma arquitetura institucional voltada para garantir e intensificar a busca cooperativa, através da participação de cidadãos que, numa discussão mútua, procuram uma solução coletiva.

Em suma, por ser publicamente discutida, formulada e deliberada, o debate precisa ser público ou aberto no sentido de que seu objeto em debate, ou seus argumentos, ganhem exposição, visibilidade, disponibilidade ou acessibilidade.

Nessa concepção deliberativa de democracia, Benhabib (1996) afirma que as decisões que afetam a coletividade precisam ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente. Assim, o que acaba sendo classificado como interesse comum deve ser fruto de um processo de deliberação pública. A

¹⁶ Gomes (2008) ressalta que a caracterização da esfera pública de Habermas em MEEP não foi substituída na análise de *Direito e Democracia*. As noções fundamentais permanecem: discursividade, discutibilidade, publicidade como visibilidade e qualidade das razões. As diferenças são estabelecidas quando a privacidade assume-se como chave da sociedade ou da esfera civil, convertendo a ênfase liberal na igualdade de direitos e liberdades do indivíduo diante do Estado no viés deliberativo.

afirmação da autora dialoga com Cohen, que assevera: a deliberação deve ser entendida como um processo argumentativo, um “intercâmbio de razões feito em público”. (1997, p. 73)¹⁷.

É nesse preâmbulo que faz-se necessário reconhecer a centralidade que os *media* desempenham na disseminação de informações em largas escalas de audiência. Maia (2008) propõe justamente encaixar e analisar a partir do questionamento sobre a forma como os meios de comunicação contribuem para criar um espaço de deliberação social ou o intercâmbio de razões feitos na visão de público de Cohen.

Maia (2008) afirma que a mídia retira o processo comunicativo de contextos específicos e, diferentemente das interações face a face, cria um tipo peculiar de audiência: um público não simultâneo de ouvintes, leitores e telespectadores. A produção da mídia é, por definição, elaborada para ser enviada a um público difuso, diversificado e potencialmente ilimitado. A autora pondera, entretanto, que não se pode conceber a mídia como esfera pública. Os meios de comunicação divulgam e disponibilizam pontos de vista, discursos, debates, imagens, eventos para o conhecimento da sociedade, mas a acessibilidade aos seus canais e seleção de assuntos é fortemente regulada pelos agentes do próprio sistema.

Gomes (2008) acentua que problemas começam a aparecer quando surge o confronto entre o funcionamento contemporâneo da política, principalmente com sua relação com a comunicação de massa. Crescem os modelos de persuasão e sedução, ficam refratários os modelos de argumentação. O autor avalia que a própria possibilidade de argumentação parece improvável se analisarmos a cena política contemporânea, e lista três fenômenos responsáveis pelo atual quadro da política midiática.

Em primeiro lugar, o fato de que *a consolidação do Estado de Direito permitiu uma espécie de legalização da esfera pública com conseqüente incorporação e meio de legitimação, inclusive do próprio Estado*. A arquitetura das instituições permitiu que o fim precípua seja a prática do debate legal e legitimado. O Poder Legislativo – e por que não salientar as tevês legislativas – procuram se apresentar como espaços dedicados à negociação discursiva e argumentativa dos próprios legisladores. O que Gomes (2008) sublinha como paradoxal é que essa institucionalização não serve mais para proteger os privados contra o Estado, mas para se situar dentro do próprio Estado e como seu legitimador institucional.

¹⁷ Interessante observar que autores do modelo deliberativo de democracia – Habermas, Cohen (1997) e Benhabib (1996) - sustentam a possibilidade de reconhecer a complexidade dos problemas na sociedade contemporânea e o pluralismo dos interesses envolvidos, mas, ainda assim, também defendem os ideais de autonomia e soberania dos indivíduos.

O segundo fenômeno apontado por Gomes é que *a esfera pública contemporânea parece ter perdido sua função política, a de produzir decisões legítimas¹⁸ e seguiu o caminho de produção e legitimação das decisões.*

Agora a esfera pública cumpre algum papel apenas no que se refere à legitimação, através de climas induzidos de opinião. A produção de decisões se estabelece fora do seu alcance, na negociação protegida do conhecimento público dos seus gabinetes, câmaras e subterrâneos do poder, ou mesmo nas arenas oficiais invisíveis e inacessíveis ao olhar público direto. (2008, p. 123).

Se encaixarmos o raciocínio de Gomes à realidade da TV Alerj, por exemplo, veremos que seu noticiário não aborda, por exemplo, reuniões de líderes de partidos em seus gabinetes, da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa ou encontros entre o presidente e outros políticos. Uma reunião a portas fechadas não é aberta para a emissora oficial do Parlamento. O próprio Habermas (1997) afirma que a esfera de decisão, quando perde sua real publicidade, deixa de proteger do Estado e passa a se proteger da própria esfera pública. Tampouco as decisões nestes cenários são repercutidas ou divulgadas pelo *Jornal da Alerj*. Gomes assevera que os sistemas político e midiático atuam para que as decisões possam emergir publicamente a fim de obter o assentimento dos cidadãos. “A esfera pública conserva sua dimensão discursiva e de visibilidade, mas aqui o discurso se destina a conseguir boa vontade do público para uma posição, e a visibilidade se transforma em exibição”. (2008, p. 124).

A etapa em que iremos analisar o modo de endereçamento do jornal será vista mais à frente, mas já podemos aventar como hipótese que *a produção e exibição das decisões não passam mais pela esfera do debate público, mas de uma esfera de representação ou exibição para o público*. E que este público, estruturado como um grupo de espectadores, comporta-se de forma aclamativa.

Gomes (2008) avalia que a visão de habermasiana em MEEP subestimava o potencial argumentativo da cena midiática e sua capacidade de produção. – não apenas representar – a opinião pública. Houve em Habermas um juízo genérico sobre a existência de uma esfera desprovida da função produtiva, o que gera uma espécie de simulacro da esfera pública, melhor caracterizada em *Direito e Democracia*.

Nas esferas deliberativas, podemos destacar o Parlamento com um dos centros especializados (Gomes; Maia, 2008) e as tevês legislativas, conforme veremos adiante, podem ocupar o espaço de dar-lhe visibilidade. O exercício da argumentação serve para a produção de

¹⁸ O termo legítimo aqui é empregado como algo aberto a todos, orientado pelo princípio do melhor argumento.

decisões obedientes à regra da maioria. A questão que implica aos meios de comunicação – e podemos incluir as mídias legislativas nesse caso – é se *a existência de uma esfera midiática corresponde a uma esfera argumentativa*. Se a sociedade contemporânea é dotada de uma esfera de visibilidade e sociabilidade, qual seria a natureza, papel e ambiente da esfera que desencadeia a visibilidade pública. A partir destes questionamentos, Maia e Gomes (2008) vão discorrer sobre um termo que foge do campo binário ‘meios de comunicação e esfera pública’ e que seja capaz de armar o tripé ‘meios de comunicação, visibilidade pública, esfera pública’.

Ainda que a cena midiática contribua para o entretenimento e a lógica da exibição, os autores argumentam que existem possibilidades argumentativas nos meios de comunicação.

É possível, enfim, mesmo numa lógica do entretenimento, a realização do crivo entre as posições que se apresentam na cena midiática. De fato, a extinção da argumentação política não é da natureza dos meios. Tanto é verdade que vemos discussão política acontecendo dentro e fora da cena midiática. (GOMES, 2008, p. 133).

O que Gomes (2008) salienta é que a democracia contemporânea exige uma separação precisa de dois desdobramentos que se entrelaçam. O primeiro é a *esfera de visibilidade pública*, a dimensão da vida social que é visível, acessível e disponível a todos, atendendo demandas de sociabilidade e comunicação. É ela responsável por preencher o cimento social que baliza as relações democráticas e costura demandas cognitivas a partir do estabelecimento de consensos, seja através do bem comum, seja através de uma faísca essencial (e necessária) de sociabilidade.

A visibilidade pública, da qual a cena política é parte integrante, sempre foi protegida pela sociedade para a garantia do Estado do Direito, do *governo do público em público* de Bobbio (2007). Gomes destaca que a esfera de visibilidade pública não é uma novidade nos regimes democráticos, pois neles se depositam suas engrenagens de comunicação e sociabilidade. “A visibilidade é uma forma de controle do poder, é o meio fundamental da sua secularização” (2008, p. 135).

O segundo fenômeno apontado pelo autor é a *esfera de discussão pública*. Se a primeira, a visibilidade, é *expositiva*, esta é *argumentativa*, sendo a primeira fundamental para a constituição da segunda. Isso porque quando se cumpre o papel de expor, são oferecidas à sociedade de massa práticas como a *disponibilidade* e a *acessibilidade*, elementos essenciais para a esfera do debate público. Gomes (2008) declara que Habermas formula um fato imprescindível nas relações entre as duas esferas: as decisões e posições produzidas nos recônditos do poder ganham a exposição pública somente para legitimar-se, obter adesão ou tolerância da sociedade. Mais uma vez, o autor afirma que a legitimidade provém apenas de um

simulacro de discussão pública, mas carente de debate. Dito de outra forma: não se pode desqualificar a política contemporânea ao pretender que o debate público seja substituído somente pela exibição pública.

Não se quer dizer com isso que não possa haver debate na esfera de visibilidade pública, mas sim que a cena pública constituída sobretudo por exibição, exposição, pelo que Habermas chama de representação, ou seja, pela apresentação das posições para obtenção do favor geral. (GOMES, 2008, p. 138).

1.6 A esfera pública midiaticizada

Lima (2006) se apropria do pensamento de Bobbio acerca do conceito de público e ressalta que os *media*¹⁹ embarçam-se com a própria arena pública, já que é por meio deles que se dá visibilidade aos fatos. Para o autor, a mídia ocupa uma posição central nas sociedades contemporâneas, permeando diferentes processos e esferas da atividade humana. Em particular, a esfera da política. No cenário em que a Comunicação Pública, objeto deste trabalho, é associada à visibilidade midiática, torna-se relevante esquadrihar como a Comunicação Pública pode se comportar como alternativa para colaborar com o debate na esfera pública, para contrabalancear a dose de menos visibilidade, mais argumentação.

A maioria das sociedades contemporâneas pode ser considerada como situada na mídia. É através dela que a construção do conhecimento do público é realizada, a tomada cotidiana de decisões nas diferentes esferas é exercida. Lima (2006) avalia que outras instituições como a igreja, a família, a escola tem perdido espaço para a mídia nos últimos anos. Ou mesmo enfrentando um processo de midiaticização (basta conferir a quantidade de emissoras de rádio e televisão vinculadas às igrejas ou programas religiosos, por exemplo). Entretanto, em outra obra, Lima acentua que o papel mais importante que a mídia tem desempenhado vem do poder de longo prazo na construção da realidade através do processo de representação da política e dos políticos. “É através da mídia – em sua centralidade – que a política é construída simbolicamente, adquire um significado” (LIMA, 2004, p. 4).

No que diz respeito à mídia e política, Lima (2004) salienta que a primeira define o que é público na contemporaneidade. A própria ideia do que se constitui como algo ser público se dá a partir de sua exibição no aparato tecnológico servidor das massas. Se antes o evento público

¹⁹ Para a realização deste trabalho, iremos nos apropriar do termo *media* (ou *mídia*) como o conjunto de instituições que utiliza tecnologias específicas para realizar a comunicação humana. A instituição *mídia* implica sempre a existência de um aparelhamento tecnológico que intermedeia a comunicação. Esta, então, passa a ser *midiaticizada*.

caracterizava-se como o compartilhamento de um lugar comum, depois da potencialidade da mídia, o público pode estar distante no tempo e no espaço e ainda assim se caracteriza como tal. Assim, a forma tradicional da constituição de público é transformada e substituída.

No caso brasileiro, o cenário partidário demonstra que o país não carrega uma tradição consolidada. Dessa forma, a mídia acaba reunindo funções que poderiam ser dos partidos, como a construção de uma agenda pública; a transmissão de informações políticas; a fiscalização das ações do governo; a crítica às políticas públicas, etc. Wattenberg (1991) afirma que a campanha eleitoral dos candidatos, por exemplo, quase sempre é pautada pela preferência da mídia, e não dos partidos, o que acaba provocando uma personalização do processo, representado entre pessoas e não entre propostas.

Tal característica revela, em verdade, outra situação mais curiosa: as características históricas do sistema de mídia no Brasil potencializam seu poder no processo político. Matos afirma que o sistema de radiodifusão no Brasil tem sido construído numa combinação de controle político e regulação limitada²⁰, no qual as políticas públicas de radiodifusão se alinham aos interesses políticos e controle do Estado.

A regulação da radiodifusão tem estado sob o controle do Ministério das Comunicações, com presidentes usando a distribuição de licenças de rádio e televisão como uma forma de patrocínio político. Muito por causa disso, o intervencionismo no Brasil tem se caracterizado mais por um misto de práticas clientelistas, patrocínio político e controle de censura, e menos por preocupações com o interesse público (MATOS, 2013, p. 81).

Ideias correlatas são encontradas se inventariarmos os estudos de autores que analisam a construção, disseminação e significação das imagens na contemporaneidade. O filósofo Guy Debord, em sua conhecida obra – *A Sociedade do Espetáculo* (1967[2009]) – já despertava, nos anos 60, para a formação de uma coletividade imagética e consumista. Para ele, o espetáculo não corresponde a um conjunto de imagens, “mas uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens”. (1967[2009], p. 9). E mais: o espetáculo não ambiciona chegar a algum objetivo que não seja ele mesmo.

A sociedade que repousa sobre a indústria moderna não é fortuitamente ou superficialmente espetacular, ela é fundamentalmente espetaculista. No espetáculo da imagem da economia reinante, o fim não é nada, o desenvolvimento é tudo. O espetáculo não quer chegar a outra coisa senão a si mesmo (DEBORD, 1967[2009], p. 12).

²⁰ Neste trabalho, iremos verificar as limitações da mídia pública no Brasil, o que acaba associado ao predomínio oligopolístico da mídia comercial. Por ora, será apresentada a influência que o sistema midiático acaba provocando no processo político.

Já no fim dos anos 70, Roger-Gérard Schwardzenberger, apropriando-se dos apontamentos de Guy Debord, assinala que o ator político precisa extrair o máximo proveito dos meios de comunicação de massa, numa espécie de retorno. Se na época do Império Romano, a moeda e a estátua – dois símbolos, duas imagens – caracterizavam a força da autoridade, agora é a imagem e o microfone (portanto, a mídia) quem assegura a legitimidade do poder.

Há um refluxo. A comunicação de conteúdo mais intelectual, racional e programático cede terreno diante de uma comunicação de conteúdo mais afetivo e personalizado. A comunicação pela palavra escrita, mais abstrata e lógica, retrocede. A galáxia de Gutenberg se apaga diante da galáxia de Marconi. Este progresso dos meios de comunicação audiovisuais devolve toda a importância ao rosto e à voz, aos fatos e aos gestos (SCHWARTZENBERGER, 1977, p. 168).

Schwartzzenberger (1977) discorre sobre a posição que o Estado ocupa a partir do espetáculo. Para ele, o espetáculo está no poder e o Estado transformou-se numa grande espécie de grande indústria teatral, a política deixou o campo das ideias e resumiu-se à mera encenação de seus principais atores: os políticos profissionais. O homem político cada vez mais procura impor uma imagem de si mesmo que chame a atenção do público. É uma seleção, uma recomposição, que através dos meios de comunicação, torna-se midiaticizada.

Também contribuem os apontamentos de Ianni (2003) e a análise que o autor faz do *Príncipe Eletrônico*. Numa analogia ao *Príncipe* de Maquiavel e ao *Moderno Príncipe*, de Gramsci, o autor relata que as instituições políticas atravessam um processo de remodelamento e substituição. Maquiavel associava seu *Príncipe* à figura de um líder capaz de articular atuação, liderança (*virtú*) e seu jogo de forças com as condições sociopolíticas (*fortuna*). Já Gramsci condiciona seu príncipe não a uma pessoa, mas à personificação da política, ao partido político, no qual as capacidades de seus membros se combinam e fertilizam. O partido, na visão gramsciana, conseguiria interpretar inquietações e programar reivindicações com a sociedade. Já o *Príncipe Eletrônico* de Ianni prevê um passo a mais nas figuras políticas de Maquiavel e Gramsci.

O príncipe eletrônico é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, nos âmbitos local, nacional, regional e mundial. É o intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial, sempre em conformidade com diferentes contextos socioculturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo (IANNI, 2003, p. 6).

Não se deve pensar que o *Príncipe Eletrônico* de Ianni seja algo homogêneo ou monolítico. Pelo contrário. Sabemos que a televisão reúne emissoras de naturezas diferentes (privada, pública, estatal, comunitária), com linhas editoriais diversas, posicionamentos

políticos os mais variados. “As relações da televisão e de outros meios com o sistema político são governadas, em cada país, pela natureza do sistema político e das normas que caracterizam a sua cultura política” (IANNI, 2003, p. 7).

Sarti (2000) afirma que a predominância midiática moldou o discurso político, adaptando-o às formas preferidas pelos meios de comunicação. Essa *pasteurização* nivela a política pela descaracterização do discurso, onde políticos não se destacam por sua expertise, programa partidário, vínculo ideológico ou capacidade de liderança. Gomes (2004) examina o sistema de práticas e habilitações da política e os vincula ao espectro midiático, onde seu modo de funcionamento é imbricado ao repertório da comunicação de massa, dos meios circulantes às instituições. O autor também afirma que os veículos de comunicação, em especial a televisão, se tornaram palco privilegiado de disputa política na atualidade. A mídia transmutou esquemas políticos tradicionais e reduziu o peso dos partidos políticos, sobrepostos pelo peso da imagem. Assim, o discurso se torna cada vez mais fragmentado. A sonora de um entrevistado para um telejornal, por exemplo, é de poucos segundos. O anseio do telespectador à mensagem do ator político, com o passar dos anos, se adaptou à regra. Os políticos também se adaptaram.

No universo da televisão, as feições políticas ganharam ares teatralizados. Por ser um veículo que explora a ação e a dramaticidade nos diversos gêneros e formatos, a classe política acaba associada (às vezes até dependente) de um desempenho midiático. Como a realidade e os processos políticos são difíceis de serem digeridos para o homem comum, os meios de comunicação asseguraram, ao longo dos anos, audiências cada vez maiores. Richard Sennet observa que “a realidade da política é tediosa – comitês, controvérsias com burocratas e coisas do gênero. Para entender essas controvérsias, é preciso uma interpretação ativa por parte do espectador” (1988, p.85).

Wilson Gomes (2004) aprofunda a discussão em torno do conceito de *theatrum politicum*, conceito que, aqui explicado resumidamente, observa a teatralização política nos meios de comunicação. A partir de uma perspectiva performática-midiática, o autor observa a atividade política, cujo propósito é a produção e – principalmente – a administração das impressões do público.

Ao transitar no mundo da comunicação de massa – tendo se submetido, portanto, à lógica midiática – os materiais políticos tornam-se de algum modo homogêneos em relação aos outros habitantes e conteúdo da atividade midiática e obedecem aos valores do entretenimento ali predominantes, a saber, a ruptura com a regularidade, a diversão e a dramaticidade (GOMES, 2004, p.330-331).

Ele considera a hipótese de que a centralidade da esfera de visibilidade pública, dominada por recursos financeiros expressivos e objetivos comerciais bem definidos, explica a

necessidade de a política se codificar em meios e modos teatrais, com ares de espetáculo. Já Sodré (2006) afirma que as formas de representação em função da mídia acabam gerando um efeito circular e de desvinculação do público do processo político. Na medida em que as instituições políticas necessitam da exposição pública, seus atores transformam as ações em entretenimento. E é a televisão, portanto, que vai destacar momentos de competições e jogos de cena, gerando uma circularidade na representação midiática e na superexposição de tal performance.

Sodré (2006) dá um passo adiante na reflexão acerca da imbricação entre mídia e política, sob o ponto de vista do espetáculo, ao considerar que a imagem prevalece no universo político e promove uma desmobilização do espaço público e despolitização do indivíduo. O autor descreve que, no último quarto do século passado, o sentimento de otimismo da sociedade tem arrefecido pelo fracasso das ideologias anticapitalistas, a absurda concentração de renda, o recrudescimento da violência. “Com efeito, a propalada “despolitização” midiática resulta inequivocamente do enfraquecimento ético-político das antigas mediações e do fortalecimento da midiaticização” (SODRÉ, 2006, p. 161).

As consequências deste cenário, segundo Sodré (2006), são a desmotivação e falta de participação dos cidadãos na vida coletiva, a indiferença eleitoral.

“O discurso político continua tão retórico e tão sedutor quanto antes (...) mas agora, substancializada em imagem, a retórica descarta a referência da verdade e acena apenas com uma credibilidade movida por regras próprias” (2006, p. 162).

Por todo o exposto, é possível sugerir uma síntese, necessária à delimitação posterior da Comunicação Pública: tornar algo público é disseminá-lo amplamente, aferir conhecimento geral, passível de acesso e compreensão por toda a sociedade. No contexto kantiano trazido aqui, o Estado é responsável pela divulgação a todos que estão em seu território. Mas como o conceito de publicidade foi profundamente escavado por Jürgen Habermas, algo que é público pode ser fragmentado na medida em que haja envolvimento coletivo, interesse da sociedade ou de grupos em particular. Dependendo do tema, a repercussão ganha ainda mais musculatura com os meios de comunicação de massa, atingindo toda a sociedade, que poderá dar seguimento à discussão, com maior ou menor visibilidade e com menor ou maior grau de argumentação.

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, CLASSIFICAÇÕES E EXEMPLOS

No Brasil, não é tarefa das mais fáceis explicar o conceito de Comunicação Pública. Por ser um termo recente e cercado de conflitos, a bibliografia é menor se comparada a outros temas. Entre os trabalhos nacionais, poucas são as obras existentes e quase todas correspondem a um compilado de diferentes artigos, com os mais variados pontos de vista, já que cada autor busca analisar um viés específico. Se por um lado múltiplas perspectivas ajudam no recorte dos fenômenos, por outro contribuem para a carência de uma visão mais abrangente.

Ainda assim, um leque de autores tem se destacado sobre o assunto: Elizabeth Pazito Brandão, Heloiza Matos e Jorge Duarte (In: Duarte, 2012); Eugênio Bucci (2013), entre outros. Mais recentemente, Haswani (2013) e Koçouski (2012) trouxeram importantes apontamentos por analisarem autores italianos e latinos (no caso de Haswani) e pela distinção mais demarcada entre o que é comunicação estatal e comunicação pública (no caso de Koçouski).

Bibliografias mais sistematizadas são encontradas em autores estrangeiros, como os franceses, latinos e italianos, mas são obras indisponíveis em nosso idioma e dificilmente encontradas em bibliotecas. No caso de colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2004; 2012), parte da sua experiência prática no governo colombiano pode ser encontrada nas redes. Assim, a principal referência teórica segue sendo a tradução resumida de Brandão (1995) para a obra *La Communication Publique*, do francês Pierre Zémor.

Considerando que entre os autores brasileiros existe certo consenso de que a Comunicação Pública ainda não é um conceito bem delineado, observamos então a necessidade de trazer autores de outros países e ver de que forma eles influenciaram pesquisadores daqui. A partir de então, começamos a recortar o conceito de Comunicação Pública examinando a prática da radiodifusão, com os exemplos da TV Brasil, a primeira experiência federal amadurecida de criar uma emissora que não estivesse, em tese, vinculada ao Estado nem ao mercado, e a BBC britânica, uma emissora que aferiu autonomia perante à opinião pública, lançando, inclusive, um canal dedicado ao Parlamento.

2.1 O pioneirismo de Pierre Zémor

A Comunicação Pública compreende um campo de pesquisa minado de conflitos, com múltiplos significados, diferentes aplicações práticas e até sentidos que variam, dependendo do país, autor e contexto. Duarte amplia o problema e chega a afirmar que o termo Comunicação Pública ainda não é um conceito “porque não tem sentido unívoco e contorno claro” (2012, p.

xii). Mas o autor estabelece uma linha que pode ser considerada congruente nos diversos estudos e, neste trabalho, serve-nos como ponto de partida: a Comunicação Pública atua **na defesa do interesse público**.

Fazendo um necessário adendo para demarcar aqui o conceito de interesse público, vale a inspiração platônica de que o Belo e Bem formam os universos da alma e do saber, sendo que o Bem só é realizável na Verdade e na Justiça, isto é, se encontradas numa *polis* verdadeira e justa comandada por governantes capazes de deliberar o que fosse mais benéfico para a comunidade. (Platão, 1979). Com dissensões pontuais, e que não serão abordadas nesta dissertação, autores contemporâneos têm se inspirado na máxima de que interesse público é interesse comum. Haswani (2012), entretanto, faz um relevante adendo devido à constante confusão entre interesse público e bem comum.

Há quem considere que bem comum não é um termo unívoco, porém equívoco e, no máximo, análogo. Pode ser um termo perigoso, muito ao gosto do discurso demagógico. O que é bem comum para a comunidade de empresários, possivelmente não deve corresponder à concepção que tem a massa de trabalhadores. O que é bem comum para uns, pode não o ser para outros. (HASWANI, 2012, p. 28).

Com base nessa premissa, torna-se necessário avaliar o trabalho de um dos pioneiros no assunto *Comunicação Pública*, o francês Pierre Zémor²¹. Em 1995, o autor publicou um livro, não traduzido no Brasil – *La communication publique*. Elizabeth Brandão foi responsável por uma tradução resumida da obra, que acabou tornando-se um marco decisivo na concepção do que é *Comunicação Pública*²² no país.

Ao longo de sua construção teórica – fortemente influenciada por sua vivência prática – o francês Pierre Zémor apresenta conceitos do que seria a Comunicação Pública alicerçada na prática comunicativa das instituições e dos serviços públicos por elas prestados. Em linhas gerais, Zémor avalia que a Comunicação Pública assume diferentes formas vinculadas às missões das instituições públicas. Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço eficaz. Numa

²¹ Pierre Zémor é diplomado pelo Institut de Sciences Politiques, foi presidente da Federação Europeia de Associações de Comunicação Pública. Também elaborou estudos e pareceres sobre serviços públicos e disponibilização de dados públicos, sobretudo no que se refere aos serviços públicos e a comunicação cívica para o governo francês. Em diversas ocasiões, foi membro de gabinetes ministeriais. Na política, foi prefeito-adjunto de Cachan (1977-1989 e 1995-2011) e Conselheiro Regional da Île de France (1986-1992). (Disponível em www.pierrezemor.fr)

²² “No final da década de 90, quando se começava a discutir comunicação pública como conceito, não havia bibliografia adequada para ser usada com os alunos, o que me levou a fazer uma tradução adaptada ao livro de Zémor. A tradução ocorreu entre alunos e no meio do grupo de comunicadores de Brasília” (BRANDÃO, 2012, p. 14).

trajetória de pensamento que dialoga com a publicidade kantiana, pela necessidade normativa de obrigar o governante a tornar públicos seus atos, Zémor (2012) assevera que o serviço público possui a tarefa de clarificar suas ações, de fornecer informações permanentemente e prestar contas aos atos de utilidade pública.

A Comunicação Pública, para Zémor, seria algo definido pela legitimidade do interesse de todos, pelo estabelecimento do diálogo em tal patamar que o serviço da administração pública seja desejável e preciso. A Comunicação Pública se definiria pela legitimidade do interesse geral, o que ultrapassa o domínio público, se tomarmos no estrito senso jurídico. Ela acompanha a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos e a tomada de decisões públicas. (Zémor, 1995). Em suma: o autor avalia que o exercício da Comunicação Pública pode contribuir com a promoção do conhecimento cívico e, com isso, garantir um debate público sobre questões importantes da sociedade, reforçando uma troca entre governantes e governados.

Para Zémor (1995), as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas da missão das instituições públicas, cujas funções são: a) *informar* (levar ao conhecimento, prestar contas e valorizar); b) *ouvir* as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) *contribuir* para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) *acompanhar* as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Em linha de pensamento tracejada mais recentemente, Zémor (2009) reafirma a função da Comunicação Pública e aprofunda seu papel. Ele relata que a comunicação de utilidade pública, seja ela política ou institucional, deve acompanhar intimamente a ação dos poderes públicos e serviços.

É troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo (ZÉMOR, 2009, p. 189).

Inspirado em apontamentos habermasianos, Zémor (1995) assinala que o espaço público deve ser aberto a todos e distante da opressão das liberdades. E que a Comunicação Pública deve atingir a necessidade de relação com a sociedade. Existem demandas - das mais variadas - dos cidadãos (e das empresas) frente às instituições públicas.

Para uma pessoa física, as informações ajudam a declarar um nascimento, obter um passaporte, um visto de permanência, preencher a declaração do imposto de renda, pedir um reembolso de despesas médicas, obter uma ajuda personalizada à moradia, se inscrever em uma agência de

emprego, obter benefícios como a tarifa reduzida em transportes coletivos, enviar uma correspondência, justificar a posse de um imóvel, obter uma ajuda judiciária, fazer queixa de um roubo. Para uma empresa, as informações prestadas pela Comunicação Pública auxiliam a declarar os salários e cotizações sociais, a conhecer os limites de atividades das obrigações contábeis, fiscais, sociais (ZÉMOR, 2012, p. 216).

Zémor compreende que a tarefa não é das mais fáceis. Isso porque as informações de utilidade pública são muitas vezes complexas e suas trocas são difíceis. Entretanto, o autor rechaça a possibilidade de mercantilizar ou pasteurizar a mensagem da Comunicação Pública, por acreditar que a terminação *pública* da comunicação deve estar imbuída de engajamento do cidadão, de liberdade ampla dentro da esfera pública. A Comunicação Pública deve alimentar o conhecimento cívico, garantir o debate público.

Embora a comunicação esteja disponível em abundância, para Zémor, num primeiro momento, a prática da Comunicação Pública não pode ser fruto do marketing ou da comunicação mercadológica. Na medida em que a Comunicação Pública deva ter caráter emancipatório, o autor enxerga a mídia comercial como um agente manipulador, numa clara influência da visão de Habermas sobre a degradação da esfera pública em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. E mais: Zémor (1995) avalia que a comunicação interpessoal, dentro das instituições públicas, pode ser mais eficaz do que a publicidade.

E necessário esclarecer, contudo, que o autor não rechaça totalmente a possibilidade de uso da publicidade, desde que “com algumas cautelas na escolha da linguagem, da expressão publicitária ou dos suportes e dos veículos” (Zémor, 1995, p.8). Em outra obra, Zémor deixa um pouco de lado a crítica irrefreável aos meios massivos

A acessibilidade da informação depende também da simplicidade das condições de uso dos dados. A proliferação intrincada das normas e profusão de textos, às vezes contraditórios, colaboram para a entropia da Comunicação Pública²³ (2012, p. 219).

Importante ser destacado dos apontamentos de Zémor que o conceito de interesse público não segue uma estrutura monolítica. O autor salienta que existe um “compromisso de interesses entre os indivíduos e os grupos sociais que se consentem num contrato social” (1995, p.2). O alcance para tal compromisso não é dos mais fáceis: ele é fruto do debate, das

²³ Ao longo de seu trabalho no governo francês, Zémor atuou na normalização e simplificação das formalidades administrativas (contratos, formulários). O autor cita órgãos da administração francesa responsáveis pelo processo, como a AFNOR (Association française de normalisation), a COSIFORM (Commission pour la simplification des formalités) e o CERFA – Centre d’Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs. (Zémor, 2012). Esses órgãos, entretanto, não lidam com a publicidade dos serviços seguindo a lógica de difusão dos meios de comunicação, mas funcionam como instrumentos de desburocratização das rotinas administrativas do governo. Para o autor, “a simplicidade da expressão é um artifício para escapar à cultura e ao jargão administrativos. As instituições públicas têm a possibilidade de formular de modo diferente suas ofertas de serviço” (ZÉMOR, 2012, p. 222).

negociações, da medição de forças. Isso porque Zémor se baseia na premissa de que há interesses difusos em jogo. O interesse geral, para ele, está aberto à controvérsia, ao embate. E as instituições públicas carregam a tarefa de portarem esse interesse geral. Dessa forma, precisam informar, ainda que suas mensagens sejam muitas vezes complexas e de trocas difíceis.

A complexidade das mensagens públicas, de acordo com Zémor (1995), se dá porque seus objetivos são contribuir para a *regulação* (assegurar o funcionamento e a manutenção de um sistema amparado na legalidade, o que exige procedimentos difíceis de serem expressos) e *proteção* (segurança dos bens dos indivíduos, através da recomendação, repressão e prevenção ou ainda questões sociais e de saúde, o que não constituem em tarefa das mais fáceis de serem cumpridas).

Como alternativa, Zémor (2012) vai atribuir à publicidade (descolada do marketing e inspirada em Kant) o papel de ferramenta que cativa os usuários através da transparência e na preocupação pela otimização do serviço público. O autor chega a criar uma espécie de deontologia do comunicador público, sujeito capaz de dar direcionamento e prudência no uso dos meios, de modo que as finalidades e objetivos do serviço público sejam as mais cristalinas possíveis. A tabela a seguir esboça a carta de deontologia elaborada por Zémor (2012) a partir de reuniões feitas pela Associação de Comunicação Pública (1989)²⁴.

²⁴ A carta foi redigida durante o ‘Encontro das comunicações institucionais públicas’, organizado pela Federação Europeia de Associações de Comunicação Pública, que agrupa “os comunicadores das administrações, das coletividades territoriais, dos organismos e empresas que têm por missão o serviço público” (ZÉMOR, 2012, p. 242)

Tabela 3 - Carta deontológica da Comunicação Pública

<p>Campo de aplicação</p> <ul style="list-style-type: none"> - A Comunicação Pública tem por finalidade a troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social, em papeis de regulação, de proteção e de antecipação que incumbem aos poderes e aos serviços públicos; - A Comunicação Pública inclui toda comunicação efetuada por agentes que trabalham em instituições públicas, empresas ou estabelecimentos com missão de interesse público, ou ainda por qualquer outra pessoa que cumpra especificações emitidas por uma instituição pública; - Todas as pessoas que exerçam uma atividade de comunicação em um quadro de organização pública são submetidas a obrigações específicas: seus deveres não se identificam àqueles de uma pessoa que exerce uma função de comunicação em uma organização privada: <ol style="list-style-type: none"> a) a Comunicação Pública deve favorecer o acesso à informação, promover a transparência e melhorar o relacionamento dos serviços; b) ela deve também acompanhar os atos e decisões públicas em seu desenvolvimento, anúncio e execução prática. <p>Princípios de ação</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) A Comunicação Pública deve estar a serviço do interesse geral como é definido legalmente: <ul style="list-style-type: none"> - ela deve ser a serviço da instituição ou empresa em nome da qual se comunica na medida em que essa comunicação não ignora o interesse geral ligado à missão da instituição; - ela deve se resguardar de ser a serviço de interesses particulares que sejam contraditórios ao interesse geral; - as mensagens de interesse geral não devem, em sua expressão, ser desviadas para fins particulares. 2) Comunicadores públicos são responsáveis ao mesmo tempo diante da autoridade pública, da organização à qual se comunicam e diante dos cidadãos ou qualquer outra pessoa interessada em Comunicação Pública. 	<ol style="list-style-type: none"> 3) A comunicação deve considerar, nos seus procedimentos, seus destinatários como receptores ativos. 4) A Comunicação Pública deve prestar contas a cada um do Estado das informações e motivações das decisões que a ele se referem; 5) A Comunicação Pública deve assegurar: <ul style="list-style-type: none"> - a difusão ampla de decisões públicas a fim de não privilegiar destinatários particulares, na medida em que ele contribuirão para a melhor informação do público; - o acesso às informações que as instituições são obrigadas a dispor em público; - a igualdade de tratamento aos jornalistas, levando em conta os tipos de mídias e seus públicos; - não enganar seus destinatários por omissão. 6) A Comunicação Pública deve intervir o mais depressa possível e nos momentos mais adequados para a maioria das pessoas interessadas na elaboração e na tomada de decisões das quais ela deve fazer parte. 7) A Comunicação Pública deve favorecer os trâmites e os procedimentos que permitam a cada um dos destinatários interessados em se exprimir a todo momento em um processo de decisão. <p>Regras de comportamento</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ser atento na conduta das operações de comunicação, aos dispositivos legais que preservam a igualdade dos cidadãos e que asseguram o bom uso do dinheiro público. Evitar a mistura de gêneros entre a comunicação institucional (meios, recursos, procedimentos públicos) e a comunicação política (partidária); 2) Privilegiar a informação e a explicação e não ceder somente aos artificios da sedução. 3) Procurar a coerência entre a comunicação institucional externa e a comunicação interna, em especial entre a imagem dada e a identidade vivida.
--	--

Fonte: Pierre Zémor (2008)

Percebe-se através da carta deontológica que o comunicador público de Zémor deve adquirir função bem mais profunda que a de mero divulgador das ações estatais, ou mesmo de esclarecer o público sobre as iniciativas de governo. Nota-se praticamente a construção de um

ethos frente à coisa pública e a clarificação de suas atividades. Para Zémor, as finalidades da Comunicação Pública são: a) *informação e explicação* – elementos fortemente vinculados à mensagem pública, uma vez que tratam sobre o funcionamento institucional prático dos serviços para os cidadãos; b) *promoção ou valorização* das instituições e de seus serviços, temas e grandes causas sociais; c) *discussões ou proposições* ao debate de projetos e de mudanças institucionais, de escolhas de sociedades e de ofertas políticas.

Na Comunicação Pública de Zémor, o cidadão é um interlocutor ambivalente. Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, também protesta contra a falta de informação, ou contra mensagens mal construídas, incompletas do poder público. A ambivalência do cidadão também se espelha no papel dúbio que assume como credor/cobrador das instituições públicas e dos representantes. Enquanto eleitor, o usuário do serviço público detém o poder de decisão junto a seu fornecedor - legislador, autoridade federal, estadual ou municipal – eleito para representá-lo, uma vez que detém a legitimidade política das decisões. Por outro lado, o cidadão espera uma *relação de natureza paternal*. “Ele deseja ser informado, levado em consideração, escutado” (Zémor, 1995, p.3). O autor afirma que a intenção de intervir se justifica pela esperança de ver modificados os procedimentos. Desse modo, a relação firmada com o cidadão não tem a simplicidade e o dinamismo da interação comercial ou a clareza documental da relação contratual. Entretanto, Zémor crê no diálogo como peça chave na avaliação dos serviços públicos. Ele permite que o serviço prestado pela administração pública seja coproduzido, de forma que o usuário seja contemplado.

Ao tentar diferenciar a Comunicação Pública da comunicação política, Zémor (1995) admite que existem dificuldades. Tanto a gestão quanto o desvio *político*²⁵ podem ser exercidos, desde que as preocupações partidárias e pessoais não interfiram na condição institucional ou cotidiana do serviço público. Uma forma de distinguir os dois modelos de comunicação é pensar no prazo de suas aplicabilidades.

O tratamento da atualidade e das situações de crise diz respeito aos políticos, uma vez que se acha na zona de incerteza da decisão pública. Pertence também ao curto prazo político, os anúncios de soluções ou de reformas, mesmo se para sua realização se levará um longo tempo. Em contrapartida, a relação com o público implica em uma organização e uma atividade que se beneficiará da serenidade de um longo prazo de tempo. (ZÉMOR, 1995, p. 5).

Koçouski (2012) ressalva que quando Zémor aborda a comunicação política, é preciso ter em mente o contexto em que se insere a expressão se insere. Para Zémor, a comunicação

²⁵ O autor usa o termo *politicien* que, em francês, significa pessoa que exerce uma ação política no governo ou na oposição (Brandão, 1995).

política é, sem dúvida, *pública*. Fundamentado na Constituição Francesa, o autor compreende que o principal campo de atuação da comunicação política é o das eleições para a escolha de representantes, sejam eles partidos políticos ou autoridades: presidente da República, governo, Parlamento, assembleias e executivos de coletividades territoriais.

Em síntese, podemos afirmar que a abordagem de Zémor sobre a Comunicação Pública se caracteriza pela normatização das ações dos governos e pela exigência de que as instituições públicas devem ser elementos norteadores das ações pragmáticas de difusão de mensagens, de atendimento ao cidadão e de elaboração de políticas públicas a partir do interesse coletivo. Matos e Gil (2013) afirmam que Zémor vincula as instituições de governo a uma comunicação cívica, no sentido de diferenciar uma comunicação governamental guiada por interesses políticos privados. Entretanto, as autoras ponderam que a exigência normativa às instituições do poder central, como apregoa Zémor, pode incorrer no risco de restringir a Comunicação Pública aos limites burocráticos do Estado.

2.2 Jaramillo López e a Comunicação Pública como fator de mobilização social

O conceito de Comunicação Pública para o colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2004; 2012) esteve durante muitos anos alinhavado aos princípios habermasianos acerca da esfera pública, já apresentados neste trabalho, quando Habermas a discorre em *Direito e Democracia*. O enfoque do autor persegue, na verdade, uma tentativa de diálogo da esfera pública como *agente de mobilização social*, uma vez que a Comunicação Pública pode ser tratada como um conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes ao modo como os indivíduos atuam para intervir na vida coletiva e na evolução dos processos políticos que surgem da convivência entre eles.

Comunicação Pública é, no meu conceito, aquela que se dá na esfera pública, seja para desenvolver bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sendo compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social). (LÓPEZ, 2012, p. 255).

Como podemos observar, López (2012) estabelece cinco dimensões para a Comunicação Pública: 1) *Política*: relacionada à construção de bens públicos e elaboração de propostas políticas; 2) *Midiática*: ocorre nos cenários dos meios de comunicação, seja no desencadeamento e orientação para gestão da informação e criação da agenda pública; 3) *Estatal*: estabelecer as interações comunicativas entre o governo e a sociedade. É a dimensão que tende a predominar no imaginário coletivo quando se fala de Comunicação Pública; 4)

Organizacional: articulação para construção de sentido compartilhado no interior da organização; 5) *Vida Social*: resultado das interações próprias dos movimentos sociais.

Inicialmente, os apontamentos de López procuraram dialogar com os conceitos de Habermas. Grande parte do seu pensamento é demonstrado na obra *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado* (MCPOI) (et al., 2004)²⁶. Anos depois, o autor irá aperfeiçoar o próprio trabalho, sugerindo a necessidade não de um modelo, mas de uma *Proposta Geral de Comunicação Pública* (2012)²⁷.

Num primeiro momento, López procura explicar o conceito de Comunicação Pública, demarcando diferenças e alcances no processo comunicativo interpessoal e mediado. Num primeiro momento, o autor entende que o indivíduo interage e constrói sentido desde sua subjetividade, através do seu emocional e em função de interesses particulares. Mas quando o processo comunicativo ocorre no espaço público, interlocutores são grupos e coletivos que se expressam por meio de indivíduos que os representam ou interpretam, interagem e constroem sentido através de um imaginário compartilhado, ações coletivas, construções culturais, interações políticas e dinâmicas dos movimentos sociais. (López, 2012).

López irá classificar tal diferença como fundamental, pois coloca as inquietações dos indivíduos num ambiente que supera o viés subjetivo e pessoal. Esse local diferenciado seria a esfera pública habermasiana e sua característica de foro institucionalizado de interação de discursos onde cidadãos deliberam sobre seus problemas comuns, isto é, composto por pessoas privadas que discutem assuntos de interesse público.

A Comunicação Pública envolve uma intrincada rede de transações informativas, expressivas e de suporte que ocorrem na esfera pública. A comunicação é uma **rede** atualizada no palco

²⁶ Incentivado pelo programa de cooperação internacional “Fortalecimento da Transparência e a Prestação de Contas na Colômbia”, da Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional (USAID), o MCPOI foi uma iniciativa do próprio López e de outros colegas de desenvolver um modelo de comunicação pública para ser aplicado em 21 entidades (governos, prefeituras, controladorias e uma empresa de serviços públicos). Em 2007, o MCPOI foi implementado no Paraguai (cinco ministérios e a Controladoria Geral da República). O objetivo principal foi passar de um esquema repressivo de controle para uma noção de autorregulação e excelência em gestão, que trouxessem transparência e uma efetiva prestação de contas. Para isso, as entidades públicas deveriam apresentar quatro instrumentos: 1) esquema de controle interno autorregulador; 2) modelo de operação por processos cadastrados no sistema de gestão de qualidade; 3) modelo de gestão de ética através da adoção de códigos de ética e um bom governo; 4) modelo de comunicação que trabalhe nos campos organizacional e informativo e na prestação de contas à sociedade. (López, 2012).

²⁷ Dez anos após os primeiros ensaios que originariam o MCPOI, López reconhece a necessidade de relativizar o conceito de comunicação pública, e parte para uma proposta de comunicação. “A cada dia mais estou convencido de que toda a pretensão de modelar peca pela falta de modéstia. O perigo consiste em tentar conter a complexidade da realidade em uma maquete abstrata, que sempre corre o risco de se converter em uma camisa de força na tentativa de encaixar uma categorização, e não o contrário” (LÓPEZ, 2012, p. 247).

público e gratuito e acesso múltiplo por deliberação coletiva. (LÓPEZ, 2004, p. 71, tradução e grifo nossos).

O raciocínio de López em dimensionar a comunicação como uma estrutura em rede dialoga com Habermas (1994), quando este infere que a esfera pública pode ser descrita em forma de rede onde correm conteúdos e pontos de vista, isto é, opiniões. A esfera pública se aproxima da Comunicação Pública de López na medida em que o filósofo alemão parametriza a esfera como um sistema de junções e nós que possibilitam uma comunicação mais generalizada. É o que Gomes (2008), por exemplo, faz ao desdobrar o pensamento de Habermas ao atribuir à esfera pública a capacidade de recolher, aproximar e adensar temas dispersos e circulantes, condensando fluxos e opiniões em público para delas surgirem opiniões públicas.

López demarca ressalvas apesar da nítida influência de Habermas, principalmente no que concerne à discussão irrestrita sobre temas públicos, aberta ao interesse comum e construtora da agenda da opinião pública.

Entendo a ação comunicativa neste último plano, não ideal, como sucede, talvez, na compreensão utópica de Habermas de uma esfera pública alheia aos conflitos próprios do exercício do poder, mas real e concreta da construção de significado e sentido que possam compartilhar atores de diferente filiação e, principalmente, no nível da negociação e concordância dos interesses comuns. (LÓPEZ, 2012, p. 255, tradução nossa).

A costura que López procura realizar com a esfera pública habermasiana em *Direito e Democracia* será alicerçada na noção de *mobilização social*: “conseguir que pessoas diferentes, diversas e plurais, possam negociar, acertar e alcançar objetivos comuns sem renunciar à sua diferença, diversidade e pluralidade” (2012, p. 255). O autor destaca ainda que existe uma separação entre processos comunicativos interpessoais, subjetivos, relativos às emoções e interesses privados, e aqueles materializados no espaço público. Neste caso, os grupos e coletivos *representam* e atuam em imaginários compartilhados, interações políticas, construções de opinião e movimentos sociais.

Ao examinar os apontamentos de Jaramillo López, Matos e Gil (2013) asseveram os jogos de disputa ou manutenção de poder abarcam momentos eleitorais, debates partidários, sem falar nas abordagens ideológicas, ou ambientes legislativos nos quais se diferenciam grupos organizados que tentam ocupar o espaço institucionalizado de tomada de decisões. As autoras propõem uma distinção para tornar clara a matéria com a qual a comunicação política trabalha: o jogo de poder. A vida social, para Matos e Gil (2013), pode ser exemplificada pelos movimentos da sociedade civil que se organizam (dentro da perspectiva da mobilização social, que é foco de López) para tentar romper o bloqueio do poder administrativo e expor demandas sociais localizadas nas diferentes esferas públicas periféricas.

Do ponto de vista histórico, a Comunicação Pública de López foi concretizada na Revolução Industrial. McQuail (*apud* López *et al.*, 2004) afirma que o advento da imprensa, na segunda metade do século XVII, gerou uma reação de diferentes movimentos interessados em controlar a circulação das informações. Mas a consolidação da industrialização e o projeto iluminista de liberdade de expressão, no século XIX, permitiram o desenvolvimento de conceitos como a esfera pública de Habermas. E, finalmente, o avanço dos meios de comunicação de massa tornou possível o amadurecimento da Comunicação Pública.

Ferguson (*apud* López *et al.*, 2004), é um dos autores que irão contribuir para a construção do MCPOI. Segundo ele, existe um vínculo com processos de informação e intercâmbio cultural entre instituições, produtos e públicos midiáticos. A Comunicação Pública, então, ultrapassa os meios tradicionais e pode se estender à sociedade através dos serviços públicos. López (*et al.*, 2004) assegura que quando determinado tema pertence ao domínio público, existe uma demanda legítima sobre o direito de receber e publicar informações.

O conceito atualizado de Comunicação Pública traz, em suma, a luta dos indivíduos para intervir na vida da comunidade e na evolução dos processos políticos num processo de coexistência com "o outro", além de participar na esfera pública concebida como o lugar de convergência das diferentes vozes na sociedade. Neste sentido, a Comunicação Pública denota a intrincada rede de transações informativas, expressivas e de suporte que ocorrem na esfera pública ou espaço público, em qualquer sociedade (McQuail, 1998). Em seu significado mais atual, este espaço representa principalmente os canais e redes comunicação de massa, e o espaço de tempo e meios reservados para o atendimento de questões de interesse público. (LÓPEZ *et al.*, 2004, p.7, *tradução nossa*).

A mobilização social esquadrihada por López consiste numa tentativa de desenhar a comunicação como agente contribuinte para a articulação de ações combinadas com objetivos comuns que visem o benefício social. De acordo com MCPOI, elementos básicos da comunicação – emissor, mensagem, receptor e o próprio fluxo comunicacional – estariam alicerçados sobre a ideia da mobilização.

Apoiado ainda no princípio das mediações e na mobilização gerada a partir delas, Toro (*apud* López *et al.*, 2004) afirma que a mensagem que chega ao destinatário final surge a partir de reinterpretações. Existem inúmeros intermediários que conferem à comunicação um sentido “compreensível e apreensível”, repassando a informação a outros receptores. Toro, então, aplica o conceito de *reedição*, isto é, de que ninguém simplesmente reproduz ou multiplica um conteúdo de forma automática sem ressignificá-lo, convertê-lo ou se apropriar dele.

Foi a partir da lógica dos *reeditores* que López e outros pesquisadores, todos atuando no governo colombiano, implantaram o MCPOI, com o objetivo de despertar um sentimento de pertencimento entre os atingidos pelo terremoto que abalou o setor cafeeiro em 1999.²⁸

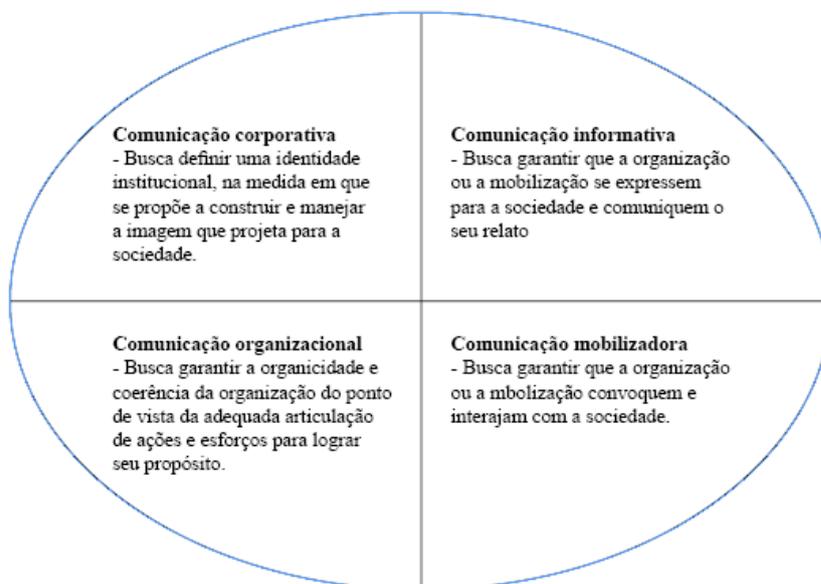
Ali nasceu o que veio a constituir a essência do *modelo geral de Comunicação Pública*, que propõe o âmbito da comunicação como plural e em que existem campos claramente diferenciados, mas inevitavelmente articulados, com metodologias, estratégias e meios próprios, que apesar de não serem excludentes costumam ser vistos como se não tivesse relação entre si (LÓPEZ, 2012, p. 249, grifo do autor).

O MCPOI de López carrega uma perspectiva prática de aplicabilidade, podendo ser empregado em instituições públicas ou privadas. As empresas comerciais, responsáveis pela publicidade dos produtos e tratamento da marca, consideram que tais tarefas são mais importantes e privilegiadas em relação às demais, além do fato de que a ligação direta com o cliente não seria um trabalho de comunicação, mas de serviço.

O MCPOI formula quatro campos da organização que formam o eixo estratégico articulador de significado e sentido. São quatro perguntas cujas respostas, de acordo com López (2012), funcionam tanto para organizações privadas quanto públicas: a pergunta de identidade (*comunicação corporativa*); a pergunta do relato (*comunicação informativa*); a pergunta da interação com grupos de interesse (*comunicação mobilizadora*) e a pergunta da coerência (*comunicação organizacional*).

²⁸ No dia 25 de janeiro de 1999, a região cafeeira colombiana sofreu perdas provocadas por um terremoto de 6,4 graus na escala Richter. O desastre colapsou as estruturas físicas, institucionais, culturais e sociais do lugar, afetando 28 municípios e cinco estados – um total de 1,7 milhão de habitantes. O MCPOI serviu como projeto de comunicação e mobilização social para a região (López, 2012).

Figura 1 - Modelo Geral de Comunicação Pública de López



Fonte: López (2004)

Das quatro perguntas e seus respectivos campos, o MCPOI está focado em duas – a *comunicação organizacional* e a *comunicação informativa*, essa por levar em consideração a prestação de contas à sociedade. Os outros dois campos (mobilizadora e corporativa), de acordo com o autor, podem ser empregados por instituições que almejem utilizar o modelo em sua totalidade. Dessa forma:

a) A comunicação organizacional, na Comunicação Pública, formula a visão compartilhada e o trabalho colaborativo, e está relacionada com a unidade de critérios e princípios que regem a organização. Tal processo deve garantir qualidade e oferecer oportunidade, cobertura e transparência na prestação de serviços, entendendo que a informação é um bem público e coletivo e que todo exercício de reserva e confidencialidade deve estar sujeito a critérios de responsabilidade e respeito pelo interesse comum;

b) A comunicação informativa é, a princípio, o campo da prática jornalística dentro de um projeto de comunicação, não se restringindo à geração de notícias, mas na integralidade e suficiência na produção e socialização da informação orientada tanto para o público externo quanto para o interno do grupo, movimento ou organização.

b.1) Prestação de contas à sociedade é um campo derivado da comunicação informativa, específico às unidades estatais, que estão submetidas ao princípio constitucional da publicidade²⁹. (López *et al.*, 2004, p. 26).

No momento da aplicação do MCPOI, López (2012) relata o surgimento de problemas que, depois de discutidos, foram determinantes para a criação da *Proposta Geral de Comunicação Pública*. São eles:

- a) Concepção que as entidades públicas têm sobre comunicação;
- b) Forma com que servidores públicos se relacionam com as entidades de acordo com sua vinculação;
- c) Resistência às mudanças;
- d) Carência de uma cultura da informação;
- e) Falta de clareza na relação com os veículos de comunicação.

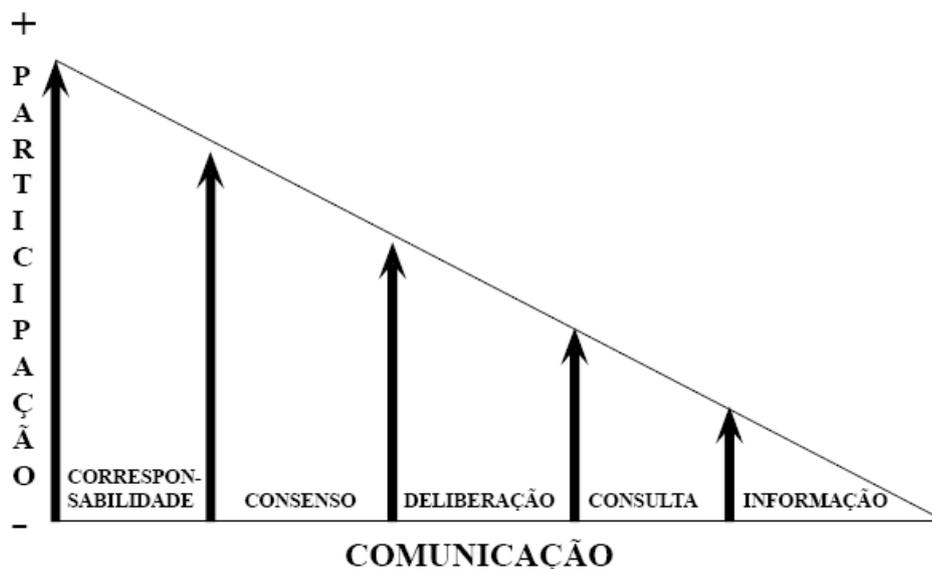
Com o aparecimento de tais entraves, López (2012) analisa que a *Proposta Geral de Comunicação Pública* passou a ser pensada como um conjunto de propósitos e objetivos de diferente alcance em relação ao tipo de interação que procuravam estabelecer entre determinados interlocutores. A **estratégia** passa a ser uma bússola na condução das metas da instituição o que, não necessariamente, permanece atrelado às práticas midiáticas, mas que pode ter relação com outros dispositivos de mobilização e participação.

Diferentes modalidades de cenários de conversação, “maneiras” de interagir inseridas na cultura, eventos lúdicos e festivos, ações pedagógicas e outras maneiras de conseguir o intercâmbio de significado e sentido compartilhados são os grandes propósitos do processo comunicativo. (LÓPEZ, 2012, p. 261).

Dessa forma, dialogando as ideias de López com o conceito de mobilização social, o gráfico a seguir aponta a relação entre os níveis de comunicação e participação da sociedade:

²⁹ O art. 209 da Constituição Colombiana enumera seguintes os princípios fundamentais da administração pública: igualdade, moralidade, eficácia, economia, celeridade, imparcialidade e publicidade (López, 2004, p. 13). Tais princípios são bastante parecidos com os da Constituição brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art.37).

Gráfico 1 - Modelo de participação social crescente



Fonte: López (2004)

Os níveis de comunicação são: a) *informação*: capacidade de informar e ser informado, tendo como elemento básico a notícia; b) *consulta*: ideia de examinar e de ser consultado através de entrevistas, pesquisas, grupos específicos e sondagens de opinião; c) *deliberação*: capacidade de decidir e disposição de reconhecer os argumentos do outro em esferas como foros, audiências públicas, etc. d) *consenso*: além do reconhecimento dos argumentos, o consenso apresenta a negociação dos próprios interesses com o interesse de outros; e) *corresponsabilidade*: disposição de adotar compromissos de forma compartilhada. (López *et al.*, 2004, p. 44).

2.3 Perspectivas italianas de Comunicação Pública

Há que se destacar o trabalho e a visão de Paolo Mancini (2008) acerca da Comunicação Pública porque o autor italiano empresta uma visão complexa e amadurecida sobre o tema³⁰. Nota-se em seus apontamentos que, para o cidadão, a informação corresponde a um direito de cidadania e que sua crescente demanda se espalha em todos os níveis da sociedade. O autor se inspira no pensamento de Marshall (1997), para quem a cidadania possui três elementos: civil (direito de liberdade individual); político (direito de participação no exercício do poder) e social

³⁰ Uma das principais estudiosas da obra de Mancini foi Mariângela Haswani, pesquisadora que elaborou sua tese percorrendo a construção do conceito de comunicação pública, interligando autores italianos e traçando perspectivas sobre a realidade do Brasil e da Colômbia.

(direito ao bem-estar e segurança econômica). Mas Mancini (2008) se apropria do conceito e dialoga com a Comunicação Pública, ao apontar que, seja qual for o eixo que alicerça a cidadania, o direito de informação é aspecto central, pois sem ele não se pode afirmar ou defender qualquer outra lei. Num diálogo com Kant, Mancini afirma que “a publicidade que se aborda também é aquela propriedade das instituições de serem acessíveis, abertas ao público e disponíveis para fornecer informações de interesse geral” (2008, p. XII). Ele procura delimitar a Comunicação Pública a partir da interrelação de três dimensões: a) promotores ou emissores; b) finalidade e c) objeto.

Os *promotores ou emissores* da Comunicação Pública, na visão de Mancini (2008), podem ser organizações jurídicas, privadas ou semipúblicas³¹. As públicas correspondem as que dependem do Estado, de forma direta ou indireta. E as privadas são fruto da livre vontade dos cidadãos para se organizar e intervir na sociedade, mas não necessariamente, ligados ao campo que compete ao Estado. Observa-se que Mancini não categoriza os promotores/emissores seguindo uma natureza jurídica, propondo, assim, um campo ampliado de investigação.

O que determina, de acordo com Mancini (2008), a inserção da Comunicação Pública nas instituições é sua *finalidade*. A comunicação, para ser pública, não deve ser orientada para alguma vantagem econômica, como venda de bens e serviços e troca para fins comerciais. Isso não quer dizer, segundo o autor, que uma instituição privada seja proibida de investir em uma comunicação que persiga valores sociais ou de interesse público.

Por fim, o autor aponta o *objeto* como terceiro elemento delimitador da Comunicação Pública. Entenda-se objeto como os negócios de interesse geral (Mancini, 2008). O termo aqui deriva dos objetos aos quais se aplica e não somente aos sujeitos que a praticam (Haswani, 2010). De outra forma: os negócios de interesse geral devem contemplar toda a comunidade, produzindo efeitos a partir da interação entre os sistemas sociais articulados por ela.

Importante ressaltar que a concepção de Comunicação Pública de Mancini não se restringe à rotina burocrática dos entes públicos em divulgar suas ações à população (atos normativos, decretos, protocolos, processos), mas à promoção de iniciativas e oferecimento de serviços que destaquem valores e imagens de interesse geral. No universo da Comunicação Pública, registram-se os valores e ideias que pertençam à sociedade e que não visem o lucro, por exemplo.

³¹ **Partidos políticos e entidades sindicais são bons exemplos. Embora sejam até financiados com dinheiro público, possuem a tarefa primordial de representar e contratar determinados interesses que podem ser favoráveis ou contrários ao Estado, mas sempre vinculado a este.**

Quando abordamos o *objeto* da Comunicação Pública de Mancini, dois conceitos estão entrelaçados e se tornam imprescindíveis: a sociedade civil e a publicidade. Sobre o primeiro, o autor esclarece a necessidade de “um fluxo de comunicação que lhes permita comunicar, transmitir os desejos e demandas dos indivíduos com o ente público, e vice-versa, isto é, informar aos próprios cidadãos sobre as decisões tomadas por este” (MANCINI, 2008, p. 16).

O autor, inclusive, dialoga a capacidade de expressão da sociedade civil e sua relação dialógica com o governo com os preceitos kantianos, já estudados nesta dissertação. Para Mancini (2008), a ideia da verdade alardeada na filosofia iluminista e liberal pode ser relacionada com práticas de comunicação. “O conhecimento, transparência e publicidade são termos da opinião pública carregados de valores que formam o espírito e os ideais das democracias modernas” (MANCINI, 2008, p. 17).

A partir daí, surgem dois diferentes campos de discussão, citados por Haswani (2010) como passivo e ativo. No primeiro aspecto, a instituição fica à mercê da demanda, controles e ações de sujeitos externos. No segundo caso, é a própria instituição que promove um fluxo comunicativo externo, transmitindo conhecimento e tornando públicas suas iniciativas, mas também intervindo ou procurando intervir. Assim, a sociedade civil se torna o lugar da publicidade e da Comunicação Pública. Numa analogia à teoria habermasiana da esfera pública, e numa tentativa de fundi-la ao raciocínio de Mancini, Privitera afirma que a sociedade civil é “a infraestrutura da esfera pública” (PRIVITERA, 2001, p. 86 *apud* Haswani, 2010, p. 129) sendo, portanto, o principal referente da Comunicação Pública.

Já a publicidade de Mancini está totalmente distante do viés comercial, e sim vinculada à propriedade das instituições públicas de serem acessíveis, abertas ao público e disponíveis para fornecer informações de interesse coletivo, numa clara influência de Kant sobre sua visão.

Mancini (2008) propõe duas taxionomias para analisar a Comunicação Pública. A primeira ressalta que a comunicação desenvolve-se nos eixos horizontal (articulação entre sistemas sociais) e vertical (comunicação entre instituições e seus integrantes com indivíduos que tem interesse em suas atividades). Dessa forma, existe uma *comunicação funcional*, que estabelece e torna pública as tarefas desempenhadas por cada sistema social, e a *comunicação com funções de integração simbólica*, proposta à circulação de valores de interesse geral.

No primeiro caso, a comunicação assume funções ordenadoras da complexidade social, no segundo contribui para determinar o imaginário que caracteriza cada comunidade. Nos dois casos, a Comunicação Pública desempenha tarefas fundamentais de integração social, tanto no aspecto funcional quanto no simbólico. Essa distinção tem um caráter abstrato/teórico, enquanto na prática cotidiana os dois âmbitos tendem continuamente a se sobrepor e a se confundir (MANCINI, 2008, p. 98).

A segunda taxionomia nasce do encontro entre as dimensões dos *promotores/emissores*, *finalidade e objeto*. A tipologia de Mancini (2008), neste caso, aproxima-se dos nossos interesses para a realização desta pesquisa. São elas: *a) comunicação de instituição pública; b) comunicação política e c) comunicação social*

A *comunicação de instituição pública* é realizada por organizações unicamente públicas e que tem por objeto sua atividade. Exemplos mais comuns são a comunicação institucional (imagem institucional), a normativa (ações decisórias do órgão), além de questões ligadas à transparência. Essa categoria abrange a comunicação realizada pela administração pública e por entes envolvidos com o serviço público, na qual a finalidade é a organização de um sistema integrado de comunicação que garanta a publicidade e compreensão das produções normativas, além de garantir “que serviços de informação sejam capazes de satisfazer específicas necessidades dos usuários” (MANCINI, 2008, p. 138). Haswani (2010) acrescenta que a atividade da comunicação de instituição pública deve ser contínua, inserida em uma estratégia de intervenção com o objetivo de evitar o risco de ações fragmentadas, não coordenadas e incoerentes, e que seja realizada por um quadro dotado de profissionalismo específico. Tais apontamentos dialogam com que outros autores brasileiros depreendem sobre a Comunicação Pública: que seja algo mais amadurecido e direcionado ao cidadão do que a comunicação de governo.

Outro pesquisador que concorda com os apontamentos de Mancini é o italiano Franca Faccioli (2000). Segundo ele, a comunicação das instituições públicas preenche duas demandas diferentes: informar os cidadãos sobre seus direitos e à transparência e promover processos de inovação institucional, especialmente na disseminação de serviços que respondem às exigências das pessoas. Para isso, a comunicação da instituição pública atende precisas funções: “informar sobre as próprias obras, escutar as exigências dos cidadãos, contribuir para reforçar a relação social, valorizar o cidadão como ator dos processos de transformação, e acompanhar a mudança, tanto dos comportamentos, quanto da organização social” (2000, p. 54).

Voltando às taxionomias de Mancini (2008), a *comunicação política* abarca uma série de posicionamentos que aproximam ou se distanciam do conceito que ele empresta à Comunicação Pública. Aqui, podemos entender a comunicação política como detentora de objetos de interesse geral, mas também de caráter semipúblico (usando um conceito de Mancini) para englobar partidos políticos e outras instituições. Iremos nesse caso, seguir o percurso adotado por Haswani.

A nosso ver, a comunicação política é uma vertente da Comunicação Pública. Quando um governo — sempre visto como o braço material do Estado abstrato — publica uma informação

ou a disponibilidade de um serviço que garante um direito fundamental, não necessariamente executa um ato político, mas jurídico (princípio da legalidade). Também não necessariamente deseja persuadir as audiências a tomar atitudes ou adotar alguma conduta ou, ainda, dispensar apoio político à administração sob seu mandato (HASWANI, 2010, p. 145-146).

Finalmente, a *comunicação social* pode ser realizada por organizações públicas, semipúblicas ou mesmo privadas (ONGs e entidade filantrópicas, principalmente), que tem por objetivo a promoção de: 1) serviços de utilidade pública (serviços sanitários, escolas, bibliotecas, transporte público etc.); 2) ideias, valores e temas de interesse geral, que buscam o caráter imparcial daquilo que se coloca em debate.

Ao analisar um conceito mais atual de Comunicação Pública, Mancini considera que a publicidade das instituições públicas não pode ser mais assegurada, como foi décadas passadas, apenas pela informação jornalística, cada vez mais dependente da comunicação oriunda de outras organizações. Para tal, o autor apoia-se na teoria da diferenciação social, segundo a qual a sociedade evolui num sempre maior do que o processo de especialização do próprio estado de bem-estar social e das instituições.

A liberdade de expressão nas democracias ocidentais é agora um fato dado como certo, enquanto a necessidade de informação é derivada diretamente do aumento da complexidade social e das necessidades geradas pela especialização dos processos comunicacionais. O direito à informação envolve três aspectos: transparência (direito de ser informado sobre os atos administrativos), a racionalização (direito à simplificação e custo-efetividade de documentos públicos), o aumento da sociabilidade (o direito de ser informado sobre a real oportunidade de vida em seu próprio ambiente, na qual todos devem ser capazes de participar com igualdade de oportunidades). Pode-se argumentar que o aumento da complexidade social implica a necessidade de "cidadãos bem informados", que querem estar plenamente conscientes de suas ações e, portanto, necessitam de dados adequados. Por outro lado, esta informação não é sempre tão direta, e deve sempre ser mediada por alguém (especialistas, os meios de comunicação). Portanto, deve ser sistematizado e, sobretudo, credível e legítimo (MANCINI, 2008, p.82).

2.4 A Comunicação Pública no Brasil: diferentes olhares, alguns consensos

Dois fatores históricos podem ser considerados cruciais para que o tema Comunicação Pública despertasse a atenção dos acadêmicos no Brasil: o início do processo de redemocratização do país, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Do ponto de vista legal, a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão e a divulgação dos atos do governo – de forma transparente – foram aspectos que balizaram os primeiros apontamentos sobre a Comunicação Pública.

Mas se voltarmos um pouco no tempo, iremos perceber que já no início dos anos 80, pesquisadores empreendiam esforços para entender a comunicação estatal/governamental sem pregar uma moldura midiática. Teobaldo de Andrade (1982, *apud* Duarte, 2007) afirma que os governos não reuniam formas eficazes de esclarecer o cidadão sobre a dinâmica da

administração pública, o que, de acordo com o autor, também não funciona sem a compreensão dos seus governados.

No final da década de 90, a obra de Pierre Zémor – *La Communication Publique* (1995) – já discutida no presente trabalho, recebeu uma tradução resumida de Elizabeth Pazito Brandão e foi disseminada entre os pesquisadores interessados no tema. Curioso notar que, embora a linha de pensamento de Zémor tenha se tornado referência nos estudos sobre a Comunicação Pública, até hoje o texto não foi publicado em nosso idioma.

E apesar da base conceitual de Zémor, e de mais de uma década de pesquisas elaboradas, livros publicados e propostas de políticas públicas debatidas, o conceito de Comunicação Pública segue recheado de conflitos e desencaixes, registra uma falta de convergência nas análises, ou mesmo dificuldade de distingui-la de outras práticas comunicacionais³².

Nos últimos anos, pesquisadores brasileiros têm promovido encontros e pesquisas no campo da Comunicação Pública. Congressos, seminários e ciclos de estudo geralmente apresentam Grupos de Trabalho (GTs) específicos sobre o tema. Criada em 2006, a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica)³³ tem se destacado por seus avanços e relevância nas contribuições científicas. Mas é preciso ressaltar que o grupo de pesquisadores aborda a comunicação política. Iremos detalhar adiante que este conceito, para alguns autores, é um dos braços da Comunicação Pública.

Um segundo exemplo é o IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas que, em 2010, teve como tema central “Comunicação Pública: interesses públicos e privados”³⁴. No campo das revistas acadêmicas, destaque para a Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Eptic Online), que em 2013 apresentou a temática “Comunicação Pública: cenários e perspectivas”.

³² Autores como Maurício Lara (2003), por exemplo, abordam a comunicação pública como estratégia para superar as eventuais dificuldades no relacionamento entre uma assessoria de imprensa de um órgão público com a imprensa e com publicitários que atendem órgãos governamentais. Já Costa (2006) e Melo (2004) defendem, por exemplo, que a comunicação pública deve ser entendida como comunicação de interesse público e movida pela administração pública. Silva (2003) remete o conceito de comunicação pública às mudanças na história recente do Estado, e a vincula como estabelecida pelo terceiro setor.

³³ O objetivo da Compólitica é promover a especialidade, reunindo estudos de Comunicação, Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Psicologia e Filosofia. A institucionalização da especialidade ocorre por meio de congressos bienais de pesquisadores nacionais e estrangeiros e projetos de cooperação entre grupos de pesquisa. A ideia é promover a interlocução entre os pesquisadores das mais diferentes orientações e fortalecer a divulgação de conhecimentos teórico-metodológicos e empíricos da área de Comunicação e Política (extraído de www.compolitica.org).

³⁴ O encontro foi realizado na PUC-RS em maio de 2010.

Alguns livros sobre a Comunicação Pública publicados nesta última década começam a comprovar o uso crescente do conceito. A obra organizada por Jorge Duarte³⁵ – “Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público” (2012) – é uma das principais referências sobre o tema no Brasil por reunir artigos de autores nacionais e internacionais (Pierre Zémor e Juan Jaramillo López), que buscam aprofundar o conceito através da captura da diversidade que o tema oferece. Os 14 capítulos traçam um panorama das possibilidades da expressão Comunicação Pública, estabelecendo interfaces com esfera pública, cidadania, opinião pública, política, liberdade de informação, terceiro setor, iniciativa privada, interesse público, imprensa, publicidade. Outra pesquisa, organizada por Heloiza Matos (2012) – “Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas”, avalia a aplicação do termo na prática organizacional, na saúde pública e em dispositivos recentes, como as redes sociais.

Há que se destacar também o trabalho de Mariângela Haswani – Comunicação Pública: bases e abrangências (2013), que representa o resultado de uma extensa pesquisa que reuniu autores italianos, franceses e aplicação de suas leituras no Brasil. Numa relação com a Sociologia, a Ciência Política e o Direito, são apresentados conceitos importantes, como o funcionamento das esferas pública e privada e de sistemas governamentais.

Em 2011, pesquisadores das universidades de Brasília e do Rio de Janeiro³⁶ criaram o Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina. Um espaço público on-line³⁷ que promove discussões, divulga análises e produz diagnósticos referentes aos avanços e impasses na estruturação e manutenção dos sistemas de radiodifusão pública na América Latina, utilizando indicadores e ferramentas metodológicas de caráter quantitativo e qualitativo.

Nas últimas décadas, algumas iniciativas pontuais mostram o crescimento do uso da Comunicação Pública por parte dos órgãos oficiais. Campanhas de alistamento militar (Forças Armadas), prevenção de doenças (assinadas pelo Ministério da Saúde e reproduzidas em estados e municípios), regularização do título de eleitor (formulada pelo Tribunal Superior Eleitoral), além de páginas de governos na internet. Todos podem ser considerados exemplos de visibilidade e publicidade. Haswani, entretanto, salienta que as iniciativas não podem ser

³⁵ Jorge Duarte é mestre e doutor pela Universidade Metodista de São Paulo, funcionário de carreira na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e assessor da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom).

³⁶ Nelia R. Del Bianco (UnB), Carlos Eduardo Esch (UnB) e Sonia Virgínia Moreira (UERJ) são os criadores do observatório.

³⁷ Em: www.observatorioradiodifusao.net.br

compreendidas como fluxo comunicativo. “O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz, não atua, obrigatoriamente, em um processo de comunicação com estes” (2013, p. 119). Talvez porque haja a inexistência de um conceito mais burilado sobre a Comunicação Pública que possa ser considerado ponto de partida para níveis mais operacionais da matéria, ou para eventuais discordâncias acadêmicas. Mas apesar dos obstáculos, as tentativas têm sido exercidas.

Se demarcarmos como início do nosso percurso uma visão mais genérica e abrangente acerca da Comunicação Pública no Brasil, podemos tomar os apontamentos de Brandão (2012). Numa tentativa inicial de apontar vertentes, a autora sinaliza cinco áreas diferentes do conhecimento que estão vinculadas à Comunicação Pública.

1) Comunicação Pública e Comunicação Organizacional: o entendimento da Comunicação Pública trata de analisar o interior das organizações e a relação? entre ela e seus públicos. Neste caso, é tratada de forma estratégica e planejada, com o objetivo de criar relacionamentos com diferentes públicos e construir uma identidade e imagem das instituições. Assim, a Comunicação Pública visa primeiramente o mercado, buscando atingir os públicos das organizações.

2) Comunicação Pública e Comunicação Científica: uma espécie de subitem dentro do ponto que associa a Comunicação Pública à comunicação governamental. Para a autora, o desenvolvimento do país ocorre também pela difusão do conhecimento científico, que incorpora preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas, todas ultrapassando as fronteiras da ciência pura e estendendo a divulgação científica. A autora assevera que a Comunicação Pública está inserida nas discussões que dizem respeito à gestão das questões públicas e pretende influir na mudança de hábitos de segmentos da população.

3) Comunicação Pública e Comunicação Governamental: esta dimensão, para Brandão (2012), deve seguir um fluxo informativo do Estado e do Governo com seus cidadãos. Nesse parâmetro, a autora afirma que a comunicação governamental pode ser entendida como Comunicação Pública, desde que funcione como instrumento de construção da agenda pública direcionada para a prestação de contas, além do estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social. Tais apontamentos dialogam com as linhas de pensamento adotadas por Zémor e López, como vimos anteriormente.

Entendida dessa forma, a comunicação promovida pelos governos (federal, estadual ou municipal) pode ter a preocupação de despertar o sentimento cívico; informar e prestar contas sobre suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas;

motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país; proteger e promover a cidadania, ou convocar os cidadãos para o cumprimento dos seus deveres (BRANDÃO, 2012, p. 5).

4) Comunicação Pública e Comunicação Política: entende-se, neste caso, que a relação entre mídia e poder – ou mídia e política – vive hoje em simbiose com os cenários político, econômico e social. Brandão (2012) analisa que a mídia faz parte do jogo político, partilha e disputa o poder com ou contra o Estado. Pode-se subdividir este caso em duas vertentes: a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos de governos e partidos; além dos embates perenes entre detentores de veículos de comunicação, e o direito da sociedade de interferir e determinar conteúdos e acesso aos veículos em seu benefício. Tal categoria de Brandão dialoga, por exemplo, com os desdobramentos que Mancini realiza dentro do universo da Comunicação Pública.

5) Comunicação Pública identificada com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada: Brandão (2012) afirma que por este viés articulam-se práticas e formas de comunicação desenvolvidas por comunidades e pelos membros do terceiro setor, além de movimentos sociais ou populares, também conhecidos como comunicação comunitária e/ou alternativa. Entende-se, neste âmbito, que a prática comunicacional não se restringe aos governos, mas pode ser exercida por toda a sociedade. Para a autora, o termo Comunicação Pública passa a ser utilizado como referência a uma prática democrática e social da comunicação, desvinculada da indústria midiática e entrelaçada com o cotidiano das pessoas e suas práticas políticas.

Sob a perspectiva dessa dissertação, iremos nos aprofundar nos incrementos que podem ser observados se dissecarmos um pouco mais os itens 3), 4) e 5). Do panorama traçado até aqui, podemos encontrar um ponto em comum do entendimento da Comunicação Pública, segundo Brandão. “Um processo comunicativo entre Estado, governo e sociedade com o objetivo de construção e amadurecimento da cidadania” (2012, p. 11). Este tem sido o mote das discussões até aqui sobre Comunicação Pública. A partir daí, empregam-se múltiplos olhares sobre o tema.

Sobre a associação entre Comunicação Pública e Governamental – o que nos interessa neste momento – Brandão (2012) afirma que existe uma tendência em atrelar a primeira como integrante da segunda. Tanto que, inicialmente, a expressão Comunicação Pública começou a substituir denominações como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental e propaganda política. A autora justifica que a adoção de uma nova terminologia

não se dá por acaso, nem por modismo, mas para buscar novos nomes para práticas já consagradas.

A substituição dessas terminologias por Comunicação Pública é resultado da necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou do Governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país. Expressões como marketing político, propaganda política ou publicidade governamental têm conotação de persuasão, convencimento e venda de imagem, em suma do que ficou conhecido como “manipulação das massas” (BRANDÃO, 2012, p. 10).

Brandão chega a abordar a existência de um sentimento mais idealístico do que necessariamente formado por práticas e métodos para emoldurar a Comunicação Pública. A autora entende que, por parte do Estado, a comunicação sofreu, sim, mudanças significativas, porém não radicais. Já por parte da sociedade, a proposta de Comunicação Pública seguiu caminhos mais agudos e ambiciosos, na perseguição em busca de uma comunicação mais democrática e participativa, capaz de reconhecer o papel decisivo e protagonista da sociedade.

Ainda na seara dos conflitos em torno do tema Comunicação Pública, uma característica comum é o extremo cuidado em citar o que termo **não** é, apesar de não se chegar ainda em um acordo sobre o que é ou deveria ser. Em um dos primeiros trabalhos sobre o tema, Matos (1999) analisa o discurso de Comunicação Pública na Europa dos anos 80 (principalmente com Zémor), enquanto no Brasil a tendência era a manutenção do propósito de comunicação estatal. No primeiro caso, a proposta europeia é de instaurar uma esfera pública – na leitura habermasiana – que englobe Estado, governo e sociedade, sendo este um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país.

A hipótese levantada por Matos (1999) considera que a Comunicação Pública atue na obtenção da legitimidade do interesse público, o que reúne uma multiplicidade de objetivos e atores envolvidos. De acordo com a pesquisadora, a legitimidade e representatividade do poder estatal no sistema político não podem ser avaliadas apenas como aquela travada entre partidos, candidatos, eleitores e mídia. Seria preciso, segundo ela, a articulação de um fluxo contínuo de comunicações que transcenda do governo ao cidadão, e vice-versa. Matos (1999) chama ainda a atenção para a crescente organização da sociedade civil no processo de redemocratização brasileira após a ditadura militar. Apesar de apontar o marketing como tendência dominante da linguagem na comunicação política, a autora assinala que a presença de grupos sociais (uns com maior nível de organização do que outros), busca viabilizar estratégias de maior visibilidade midiática com o objetivo de manifestar a diversidade de demandas e posicionamentos da conjuntura sociopolítica.

Dines (2005) examina que a análise do uso da expressão Comunicação Pública, desde o início do século passado, aponta que o conceito esteve relacionado com a comunicação estatal e a implantação da radiodifusão e, mais tarde, da televisão pública. Mas enquanto a imprensa tradicional surgiu regulada pelas forças políticas, os meios eletrônicos necessitavam ser autorizados e adequados via concessão pública. Assim, o Estado concede a uma empresa, por tempo limitado, o direito de utilizar uma determinada faixa, desde que assuma o compromisso de ser usado em benefício público.

Bernard Miége (1999) delinea o conceito de Comunicação Pública como algo que ultrapassa a esfera da relação partidária ou institucional.

A Comunicação Pública parece ser não somente um fator de mudança para a administração pública, mas também um meio de modificar o comportamento do público e suas atitudes, e de envolvê-lo em novas tarefas que exigem sua adesão, a ponto dela aparecer como substituta da confrontação face-a-face com os cidadãos (MIÉGE *apud* MATOS, 1999, p. 4).

Nessa linha de pensamento, o autor percebe que a comunicação pode servir como instrumento de auxílio no processo de mudança política, mas também como produto de um espaço público midiático, onde funcione uma inversão do controle dos meios de comunicação entre Estado e mercado. Quando se chega a tal patamar de discussão, há que se ter cautela para enxergar que a Comunicação Pública acabe se adaptando ao formato mercadológico dos meios massivos e se aproximando do marketing político para alcançar resultados imediatos, prejudicando o viés informativo, esclarecedor e prestador de contas à sociedade. Privilegia a política instrumental, imediatista, e se distancia da ação de longo prazo, que é a participação do cidadão na vida pública.

Dessa forma, Matos (1999) afere que o discurso de aproximação da Comunicação Pública com a comunicação política pode soar estranho se for atrelado à propaganda política, ao partidarismo, ao patrimonialismo. Falaremos disso mais adiante, quando iremos analisar os conceitos de estatal e público. De qualquer forma, torna-se claro que o conceito de Comunicação Pública já apresentara seus tensionamentos e decodificações específicos. Importante salientar que Matos (2012) não rejeita a centralidade do governo como agente do processo, mas destaca outras possibilidades: a Comunicação Pública, do ponto de vista da sociedade organizada e do próprio cidadão, ambos elementos indispensáveis para implementação do conceito.

No glossário de Comunicação Pública, Duarte e Veras (*apud* Duarte, 2012) apresentam duas das principais formulações existentes, defendidas pelas pesquisadoras Heloiza Matos e Elizabeth Brandão, precursoras nacionais nos estudos de Comunicação Pública.

Matos e Brandão fazem uma releitura dos conceitos e apresentam uma versão que congrega os principais pontos, que são: a participação do Estado, do Governo, da sociedade e do Terceiro Setor, a localização na esfera pública e a fundamentação no interesse público. Matos define 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”. A autora relaciona Comunicação Pública com democracia e cidadania e pensa a Comunicação Pública “como um campo de negociação pública, onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima”. Na mesma direção, Brandão define 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 constitutivas da vida pública no país” (DUARTE, 2012, p. 49).

Neste caso, nota-se a influência de Pierre Zémor nas elaborações das autoras. Ainda que Matos, por exemplo, também enfatize a sociedade civil, tanto ela quanto Brandão ressaltam o papel preponderante do Estado, assim como o pesquisador francês. O setor privado, entretanto, surge como sendo a “sociedade”: observa-se que elas não mencionam sociedade civil especificamente, o que em outros campos se define como à parte do mercado, mas a sociedade em geral.

Além dos questionamentos de Brandão e Matos, Duarte irá contribuir para o conceito de Comunicação Pública estabelecendo a fronteira com a comunicação governamental: “A comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo gestores e ação do Estado e da sociedade” (Duarte, 2012, p.10). De acordo com o autor, a atuação em Comunicação Pública exige: a) o privilégio do interesse público em relação ao privado ou corporativo; b) centralizar o processo no cidadão; c) tratar a comunicação como um processo dialógico; d) adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo.

Duarte (2012) assinala que, no Brasil, a Comunicação Pública não especifica um conjunto de áreas, profissões, conhecimentos ou estruturas, mas procura se posicionar como um *ethos*, uma postura de entendimento e percepção do uso da comunicação como instrumento coletivo para fortalecimento da cidadania. E é no setor público onde se adquire maior potencial de desenvolvimento por incorporar o pressuposto da transparência, numa busca pela legitimidade e visibilidade que muitas vezes é confundida com o viés claramente político, o culto à personalidade ou a promoção institucional.

Duarte (2012) propõe um caminho inverso para entender a Comunicação Pública, ou seja: pontuar o que **não** é Comunicação Pública, vinculada a interesses privados, particulares, de mercado, pessoais, corporativos, comerciais, promocionais ou de apenas um público.

Comunicação Pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito

a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas (DUARTE, 2012, p. 61).

Se utilizarmos o método de Mancini (2008) para definir melhor o campo da Comunicação Pública – os promotores/sujeitos, finalidade e objeto – iremos verificar que parte da dificuldade dos autores brasileiros (você se refere a essa dificuldade antes?) reside na ausência de inter cruzamento entre as três dimensões apontadas. Isolados, os três eixos não conduzem a delimitações claras, à exceção do ente estatal como sujeito, já que seu objetivo é o interesse público e suas atividades estão descoladas do mercado.

Interessante notar, porém, que os autores nacionais firmam alguns consensos em suas elaborações a partir de posicionamentos contrários a outros pesquisadores. Brandão (2012), defensora das possíveis ramificações na aplicabilidade da Comunicação Pública, entende que o conceito cresce e se organiza na mesma proporção que a sociedade civil se reconfigura, com o surgimento de novos atores políticos. A autora compreende que a Comunicação Pública – seja ela científica, organizacional, social, política – é “resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil” (2012, p. 30). Elizabeth Brandão discorda de pesquisadores que procuram relativizar o conceito de Comunicação Pública, mudando a terminologia para *comunicação de interesse público*, como faz Costa (2006), ao considerar a expressão Comunicação Pública extremamente colada ao viés estatal, sendo ele mais otimista com relação às ações desenvolvidas pela iniciativa privada.

Comunicação de Interesse Público é toda ação de comunicação que tem como objetivo primordial levar uma informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo. (...) Nada impede, entretanto, que, em uma ação de Comunicação de Interesse Público, uma marca, uma corporação ou até mesmo um ente público sejam beneficiários indiretos ou secundários da ação, com ganhos para a sua imagem institucional (COSTA, 2006, p.20).

Para Brandão (2012), a alteração do termo não resolve o problema conceitual.

Em primeiro lugar, porque de interesse público também pode ser a comunicação governamental e comunicação empresarial. Em segundo lugar, porque a raiz de uma possível confusão acerca do conceito (se é que existe) está na dificuldade natural que existe em definir e delimitar um conceito, sobretudo quando sua ancoragem está limitada a concepções profissionais. Também a tentativa de analisar o conceito a partir do instrumental da Comunicação Pública não chega a um resultado satisfatório, na medida em que a questão não é buscar outras fórmulas de análise no mesmo campo da comunicação apenas mudando o enfoque (2012, p. 31).

Já Matos (2012) procura posicionar a Comunicação Pública a partir de um amadurecimento dos confrontos ideológicos e estruturais existentes na esfera pública. Numa leitura habermasiana, a autora compreende as possíveis confusões e associações, dentro de uma

perspectiva histórica, entre o processo da Comunicação Pública e sua relação com governos e mídia. Para ela, é necessário superar este estágio e entender a Comunicação Pública como algo que pressupõe, de forma *sine qua non*, a participação da sociedade e seus segmentos. Uma participação que vá além da posição quase passiva de receptor das ações do governo, mas de produtor e interagente ativo do processo. “O desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de trocas de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais” (MATOS, 2012, p. 53).

A pesquisadora diz que é necessário dar passos além dos realizados por Zémor, autor que, segundo ela, contribui com a Comunicação Pública por sistematizá-la. Mas Matos (2012) ressalta que a visão do autor francês sobre a Comunicação Pública enxerga o governo como eixo articulador e protagonista, ao passo que seria necessário estender e dividir? a participação ao Estado e à sociedade.

2.5 Estatal ou público?

O ponto crucial na definição de Comunicação Pública no Brasil, ainda que recheado de nuances e diferentes desdobramentos como vimos, é a separação entre “público” (sociedade civil) e “estatal”. Em linhas gerais, os dois termos se confundem bastante, tanto no senso comum³⁸ como na gestão dos governos ou mesmo entre os estudiosos da Comunicação.

Sabemos que a expressão ‘público’ não se limita ao estatal. Se assim fosse, teríamos que desconsiderar a iniciativa privada, as organizações não-governamentais, a sociedade civil. Entretanto, partimos nesse trabalho da premissa que tudo aquilo que é estatal é público, estando ou não presente na esfera pública. Em suma: esfera pública e público não são propriamente sinônimos.

Se retomarmos rapidamente a discussão conceitual sobre a palavra “público” no capítulo anterior, iremos observar em Bobbio (2010) que a expressão “público” pode significar *algo do povo (res pública)*, isto é, algo que é do grupo, do coletivo. Assim como podemos associar “público” ao que é visível, acessível, se dialogarmos com a publicidade de Kant e a esfera pública de Habermas. A esfera pública, aliás, pode ser sintetizada como um ambiente que propicie o livre debate e a formação de opiniões da sociedade civil.

Ao destacarmos as apropriações que autores da *Comunicação Pública* dão ao termo público, podemos abreviar alguns aspectos:

³⁸ É muito comum associarmos o serviço público como algo feito pelo Estado. De fato, cabe à Administração a execução de serviços para a sociedade (energia elétrica, água, gás, etc.).

- a) A comunicação é pública porque ocorre na esfera pública habermasiana (Lopez, 2010)
- b) A comunicação é pública porque é definida pela legitimidade do interesse de todos, pelo estabelecimento do diálogo em tal patamar que o serviço estatal seja preciso (Zémor, 1995).
- c) A comunicação é pública para Duarte (2012) porque assume-se como um *ethos*, uma postura de entendimento e percepção do uso da comunicação como instrumento coletivo para fortalecimento da cidadania.

Koçouski (2012) pondera que toda informação de domínio estatal é presumível de ser requisitada e disponibilizada sem constrangimentos e a qualquer tempo, quando não se tratar de sigilo de Estado.³⁹ A informação carrega um potencial normativo, mas nem sempre factível, ou seja, se torna conhecida e visível. Num primeiro momento, o Estado não deve impedir a passagem de informação (que tem natureza pública) à esfera pública, quando solicitado, e em um segundo momento, ele mesmo deve agir na promoção dessa informação/comunicação. O Estado tem, portanto, uma peculiaridade em relação aos demais promotores/atores de Comunicação Pública: usando um conceito de Mancini, ele age por dever.

Proposições semelhantes são apresentadas por Duarte (2012), que alerta sobre as exigências de atuação da Comunicação Pública: (a) compromisso em privilegiar o interesse público ao interesse individual ou corporativo; (b) figura central do cidadão no processo; (c) consideração de que comunicar é um sistema mais amplo do que informar; (d) a adaptação dos instrumentos da Comunicação Pública às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos. Duarte chega a afirmar que o uso da expressão Comunicação Pública está “associado ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação” (2012, p. 61). Mas o próprio autor ressalva que a ideia é considerada “ingênua ou utópica”.

Muito da construção teórica que cerca a Comunicação Pública se espelha nas ideias formuladas por pensadores como Paulo Freire (1985). O educador destaca o fato de que a comunicação necessita de *significados significativos*, reciprocidade, participação comum entre sujeitos que trocam informações de forma igual. A comunicação freireana implica a necessidade de haver credibilidade, respeito e interesse mútuos.

Ao observar que o ato de oprimir desumaniza as relações e que, uma vez libertados, oprimidos poderiam repetir as injustiças que experimentaram, Freire (1985) alerta que a educação poderia amainar as diferenças e revelar as injustiças. E a comunicação, balizada pelo

³⁹ Informações sobre a segurança nacional, investigações feitas pelos órgãos de segurança são alguns exemplos.

diálogo, pode ser emancipatória. “O diálogo é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados, o “pronunciam”, isto é, o transformam, e, transformando-o, o humanizam para a humanização de todos” (Freire, 1985, p. 128).

Matos e Gil (2013) defendem que o fortalecimento da Comunicação Pública deve estar relacionado à redução das defasagens sociais e culturais, habilitando os cidadãos a definir questões de interesse comum que devem ser encaminhadas coletivamente. E torna-se fundamental que programas estruturados nas esferas de governo favoreçam sua porosidade e transparência ao movimento social de base que deve emergir e ter ampla visibilidade.

2.5.1 Governança e Comunicação Pública

Se então estabelecermos como consenso que a Comunicação Pública *é um processo que ocorre entre instituições públicas a sociedade, cujo objetivo é promover a troca ou o compartilhamento das informações de interesse público*, podemos pesquisar os níveis de participação que o Estado pode desempenhar para alinhar a mediação com os cidadãos⁴⁰, na medida em que adote a chamada *governança*. Para entendermos o conceito de governança – e sua correlação com a Comunicação Pública – Novelli (2006) discorre que a democracia ganha eficiência se pensarmos em um novo modelo de gestão pública, que exige do Estado um papel mais eficiente quanto mais democrático ele for. Bento (2003) indica que os governos devam assegurar uma participação maior dos cidadãos na formulação, implantação e implementação de políticas públicas.

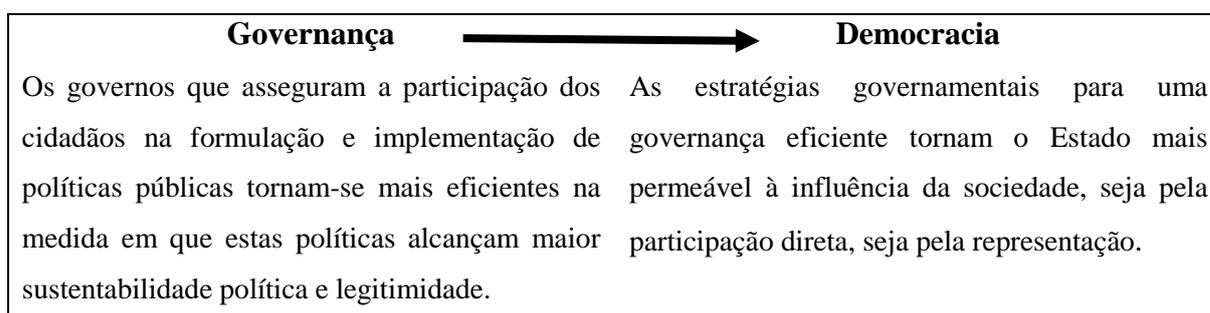
Graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para seus programas de ação, tornam-se (os governos) muito mais eficientes do que poderia ser qualquer equipe de tecnocratas altamente especializados e insulados frente à população, na medida em que contam com o apoio desta enfraquecendo as resistências da oposição, evitando o desgaste político de intervenções autoritárias (BENTO, 2003, p. 219).

Assim sendo, os governos podem desenvolver novos mecanismos de governança que permitam uma influência maior da sociedade em assuntos públicos, inclusive através da

⁴⁰ Tradicionalmente, a burocracia tem se comportado como uma forma racional-legal de exercício do poder e fonte de legitimação da administração pública. Discutida por Max Weber, a forma de atuação da gestão burocrática é calcada em princípios como impessoalidade e divisão do trabalho. No campo de atuação dos funcionários públicos, a burocracia tem relação direta com seu desempenho, a partir de características como a definição da hierarquia dos cargos e o estabelecimento prévio de atribuições e competências. Nos anos 70, de acordo com Novelli (2006), o Estado começou a apresentar problemas estruturais porque não conseguiam mais manter suas despesas com programas sociais. O alto índice de investimentos no social contrastava com os poucos recursos obtidos nas fontes de arrecadação. Assim, a alternativa ao Estado provedor do social veio com medidas como a livre regulação do mercado, numa evidente inspiração neoliberal.

participação direta. Novelli (2006) assevera que a governança se refere aos pré-requisitos institucionais para que o desempenho da administração seja otimizado, seja com ferramentas técnicas de gestão, seja com a democratização das políticas públicas. O quadro abaixo ajuda a esclarecer a relação entre a governança e a democracia, na medida e que as estratégias adotadas visando a eficiência da primeira contribuem para a democracia fique mais permeável à participação da sociedade.

Quadro 1 - Relação entre governança e democracia



Fonte: Novelli (2006)

No campo internacional, os debates acerca da prática da governança apontam para a necessidade dos governos se adaptarem à nova realidade, mais participativa, direta e inclusiva. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que congrega 30 países desenvolvidos, utiliza o termo governança “para descrever como a autoridade é distribuída no sistema governamental e como as pessoas que detêm tal autoridade são responsabilizadas” (KONDO, 2002, p. 11).

Entre os países integrantes da entidade, a boa governança obedece um tripé: 1) a *responsabilização*, ou seja, a possível identificação e responsabilização de funcionários públicos por suas ações; 2) a *transparência*: informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estão disponíveis ao público; 3) *abertura*: governos escutam os cidadãos e as empresas, e levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas.

Se considerarmos que o relacionamento entre governo e cidadão na definição das políticas públicas envolve relações comunicativas em todas as suas etapas, desde a concepção até a avaliação, Kondo (2002, p. 283) propõe a seguinte caracterização dos fluxos comunicacionais existentes entre governo-cidadão:

Informação: Relação de mão única em que o governo disponibiliza informações aos cidadãos. Refere-se tanto ao acesso “passivo” do cidadão (informações demandadas –

campanha de vacinação, declaração do Imposto de Renda) quanto às medidas “ativas” do governo para divulgação da informação (campanhas institucionais, de realizações do governo, programas sociais, etc.).

GOVERNO → CIDADÃO

Consulta: Relação de mão dupla em que os cidadãos dão *feedback* ao governo. Baseia-se na definição prévia dos temas sobre os quais o governo solicitará que o cidadão opine. (Referendo, audiência pública, plebiscitos).

GOVERNO →← CIDADÃO

Participação ativa: Relação baseada na parceria com o governo, em que os cidadãos se engajam diretamente na formulação das políticas públicas e têm reconhecido o seu papel na proposição de opções.

GOVERNO ↔ CIDADÃO

Como se percebe, o fluxo comunicativo acaba determinando a intensidade do relacionamento entre governo e cidadão. Ao correlacionar a Comunicação Pública com a governança, verifica-se que o objetivo da primeira é viabilizar o relacionamento de prática da segunda de maneira mais interativa e participativa entre governantes e governados. O modelo de participação ativa do cidadão exige um processo de comunicação horizontal pautado pela parceria e estímulo ao engajamento da sociedade na formulação de políticas públicas.

Independentemente do modelo de comunicação a ser adotado em cada proposta, a comunicação deve ser planejada e executada de forma a facilitar o intercâmbio dos atores sociais envolvidos em cada iniciativa. Ancorado nos mecanismos de governança, o processo de comunicação deixa de ser compreendido como apenas um instrumento de disseminação das ações e políticas públicas e passa a ser concebido como parte intrínseca dos projetos e programas desenvolvidos pelo governo. Esse tipo de comunicação está mais envolvido com a promoção da cidadania e da participação do que com a divulgação institucional (NOVELLI, 2006, p. 87).

Mendel (2011) registra que a Unesco estabelece alguns critérios para que uma emissora seja notadamente reconhecida como pública: a) *universalidade* – ser acessível a todos os cidadãos independentemente de sua posição social ou poder econômico; b) *diversidade* – refletir interesses públicos diversos (e divergentes) ao oferecer ampla variedade de programas no que se refere a gêneros, público e temas abordados; c) *independência* – operar como fórum no qual as ideias possam ser expressadas livremente, o que significa independência contra

pressões financeiras, comerciais ou influência política; d) *diferenciação* – oferecer um serviço distinto das outras emissoras, não se limitando a produzir programas para audiências negligenciadas por outra mídia ou a abordar assuntos ignorados pela mídia tradicional de informação; trata simplesmente de um modo de organizar e produzir diferente, sem preconceitos.

Ao estabelecermos que a participação do Estado na promoção da cidadania deva se balizar mais pela busca da *participação do cidadão* do que pela mera divulgação de informações, começamos a tracejar que a comunicação estatal tenha que adquirir um caráter público, mesmo atrelada ao Estado.

2.6 As trilhas da radiodifusão pública brasileira: a TV Brasil

O sistema de radiodifusão no Brasil é objeto de concessão pública, de acordo com a Constituição Federal, art. 21, inciso XII.⁴¹ Assim sendo, emissoras de rádio e televisão – públicas ou privadas – prestam serviço público⁴². Significa dizer que tais canais, mesmo comerciais, realizam, ao menos parcialmente, funções de Comunicação Pública. A mesma Constituição Federal, em seu artigo 223⁴³, é alvo de discussões até hoje em seus três sistemas complementares previstos: privado, estatal e público. Bucci (2008), por exemplo, diz que a CF cria uma espécie de limbo ao não definir uma distinção clara entre a radiodifusão pública e estatal.

O limbo (...) começa na própria Constituição, que institui os sistemas estatal e público de radiodifusão sem indicar uma distinção mínima entre ambos. Prossegue na ausência de lei complementar para organizar a matéria. Poucos são os estudiosos que sabem fazer uma distinção sensata entre o que é o sistema estatal e o público. No vazio legal, o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que ‘defende o ponto de vista do governo’ e a pública é aquela que ‘dá voz à sociedade’. Não é nada disso, mas o senso comum prevalece (Bucci, 2008, p. 259).

⁴¹ Art. 21. Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

⁴² A regulação da radiodifusão tem estado sob o controle do Ministério das Comunicações, com presidentes usando a distribuição de licenças de rádio e de televisão como forma de patrocínio político (Maia, 2013). O Poder Executivo detém o poder sobre as concessões de televisão e rádio. O Congresso precisa ratificar ou rejeitar a decisão.

⁴³ 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

Lima (2008) dialoga com Bucci e salienta que não há esclarecimento da natureza do termo público⁴⁴ e que a carência de regulamentação do setor provoca um *vácuo de sentido* sobre a fronteira entre as três esferas. Mas embora exista tal confusão entre o que é público e o que é estatal, a Carta Magna pontua a vedação de quaisquer recursos do Erário – materiais, financeiros ou pessoal, para a promoção partidária, pessoal ou ideológica. De outra forma: nenhum canal de radiodifusão estatal pode ser posto a serviço de interesses de um político, de um gestor ou de um governo.

Maia (2013) afirma que a radiodifusão no Brasil tem sido construída praticamente num pacto entre o controle político e a regulação limitada. As políticas públicas nacionais de radiodifusão alinham-se aos interesses políticos e o controle do Estado. Muito por causa disso, o intervencionismo do Estado caracteriza-se mais por uma mistura de práticas clientelistas, patrocínio político e controle de censura, e menos por preocupações com o interesse público. Nesse cenário, o setor de mídia pública sempre foi considerado fraco.

O serviço de mídia pública e a radiodifusão não possuem uma história democrática ou compromisso com o interesse público. Ao contrário, o mercado da mídia e a radiodifusão comercial acabaram assumindo esse papel, misturando preocupações tanto de cidadania como de consumo (MAIA, 2013, p. 83).

Apesar do cenário não ser dos melhores, alguns indicativos colaboraram para que a mídia pública fosse reestruturada no Brasil. Não que tivesse havido um aumento de espaço significativo, mas nos últimos 15 anos houve a procura por avanços na meta de uma comunicação mais democrática em meio a uma herança ruim de autoritarismo, conservadorismo e uso clientelista das estruturas de Comunicação Pública.

Bolaño (2007) afirma que o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) foi marcado por conflitos dentro dos próprios quadros do governo. Enquanto o Ministério da Cultura apoiou a democratização da cultura e das comunicações, o Ministério das Comunicações assumiu uma posição mais à direita no debate. Algumas propostas foram lançadas na época, como a criação de uma agência reguladora para o setor – a Agência Nacional de Comunicações (ANC). O texto do projeto previa que as empresas poderiam cobrar para

⁴⁴ Lima (2008) afirma que o tópico foi introduzido na agenda constitucional por obra do então deputado Artur da Távola, que propunha a criação de uma matriz encabeçada “por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital”, entendendo cada um desses agentes como forças sociais básicas de uma democracia. O então deputado constituinte acreditava que era necessário corrigir a distorção existente no Brasil, onde 95% das emissoras de rádio e televisão estavam sob controle da iniciativa privada e os 5% restantes na mão do Estado. Desta forma, acreditava que haveria lugar para um sistema “organizado por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital”. A referência de sistema público por ele adotada incluía a experiência da BBC na Inglaterra, da PBS nos Estados Unidos e do Chile anterior a Pinochet, no qual as concessões de radiodifusão eram outorgadas exclusivamente às universidades.

transmitir programas e proibir políticos com mandatos de serem donos de emissoras de rádio e televisão. Outro dado importante foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009, pelo grau de discussões e pela aprovação de 672 propostas apresentadas por integrantes de empresas, ONGs, movimentos sociais e do próprio governo. Curioso notar que as iniciativas foram rechaçadas e hostilizadas pelos conglomerados comerciais de mídia (Maia, 2013).

Um segundo indicativo que contribuiu para que a Comunicação Pública no Brasil se fortalecesse surgiu com a promulgação da Lei de Cabodifusão (8.977/1995). O Artigo 23 prevê que as operadoras de TV por assinatura são obrigadas a disponibilizar os “canais básicos de utilização gratuita” – legislativos, comunitários e universitários. Stevanim (2013) afirma que, apesar do ligeiro avanço representado pela garantia de espaço a esse conjunto de emissoras, a lei não se preocupou com a produção de conteúdo ou mesmo com os princípios que deveriam nortear os canais públicos, e se restringiu à tecnologia do cabo, sem menção às emissoras de sinal aberto. Na prática, a Lei do Cabo favoreceu a consolidação de canais governamentais dos três poderes no âmbito federal.

O terceiro indicativo que representou mais um passo da Comunicação Pública no Brasil foi a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), que passou a operar os serviços de radiodifusão do Governo Federal (Lei 11.652/2008). Em seu artigo 2º⁴⁵, alguns pontos chamam a atenção pela busca de descolamento da empresa pública da União. Mas à mesma EBC cabe a contraditória função de desenvolver a comunicação governamental, seja pela distribuição de publicidade legal dos órgãos federais, seja pela transmissão de atos e matérias do governo.⁴⁶ Tanto que na época da Confecom, preocupações foram levantadas em relação às supostas ligações ou à interferência política no sistema público de radiodifusão. Maia (2013) relata a apreensão de que a influência e o poder de decisão do governo poderiam favorecer o *establishment* ou que a intervenção estatal e partidária pudessem contaminar a então recém-criada Empresa Brasil de Comunicação (EBC), responsável pela TV Brasil.

Segundo Leal Filho (2008), quando a TV Brasil iniciou suas transmissões (no fim de 2007) o tema radiodifusão pública definitivamente entrou na agenda do país. Uma espécie de corpo estranho cercado pelo modelo comercial de televisão, a TV Brasil gerou inúmeros questionamentos, uma vez que já existira, até então, a imagem consolidada de que emissoras

⁴⁵ Cap. VIII - Autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; IX - participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira.

de TV não seriam diferentes de redes de supermercados ou de eletrodomésticos. Outros rapidamente identificariam a emissora como “chapa-branca”, isto é, oficialista.

De certa forma, o início da TV Brasil qualificou os debates sobre a radiodifusão pública. Análises teóricas foram aprofundadas e estudos de caso examinados. Acselrad e Lima (2013) relatam que o domínio majoritário de empresas privadas no setor de radiodifusão representa um risco à diversidade de opiniões transmitidas pelos meios de comunicação em massa, além do pluralismo de culturas e estilos de vida. Neste sentido, a criação de uma emissora pública como a TV Brasil representa avanços no que se refere à democratização dos meios de comunicação. Mas os autores ressaltam: o modelo de gestão da emissora⁴⁷ deveria incluir uma participação maior da sociedade civil.

Ainda que os representantes da sociedade representem mais da metade da composição do Conselho Curador, e haja audiências públicas periodicamente, tais atuações se restringem às discussões ligadas à programação. Há ainda a ingerência preponderante do Presidente da República no processo de nomeação dos principais cargos, o que pode gerar uma interferência na independência da emissora com relação ao governo (ACSELRAD; LIMA, 2013, p. 116).

Bucci também faz críticas à gestão da TV Brasil, porque a EBC carrega a função de operar, produzir e veicular comunicação governamental.⁴⁸ Vale lembrar que a EBC se reporta diretamente à Secretaria de Comunicação Social (Secom), órgão da Presidência da República. Está, portanto, legalmente subordinada a uma autoridade que lhe é externa, e essa autoridade – a Secom – tem por missão cuidar da imagem do governo federal. “Logo, a EBC é parte orgânica da estratégia do governo de construir e preservar sua boa imagem. Ora, isso não atende aos requisitos conceituais de uma emissora pública”. (Bucci, 2013, p. 128).

2.7 Estatal, porém público

A esta altura do trabalho, faz-se necessária uma clivagem conceitual. Se existe consenso de que a Comunicação Pública deve ter como principal objetivo o serviço e o estímulo à

⁴⁷Segundo a Lei 11.652/2008, a EBC está vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) e possui cinco instâncias internas de gestão: Diretoria-Executiva, Conselho Fiscal, Conselho de Administração, Assembleia Geral e Conselho Curador. É neste último que se dá a participação da sociedade, já que de seus vinte e dois membros, quinze são representantes da sociedade civil - além de quatro representantes do Poder Executivo (ministros da Cultura, Educação, Ciência e Tecnologia, e da SECOM), dois membros indicados pelo Congresso Nacional e um representante dos funcionários da EBC, escolhido na forma do Estatuto da Empresa. Dentro desta estrutura de gestão, o resultado é que “cabe ao Presidente da República indicar cerca de 80% dos membros do Conselho Administrativo e 95% dos integrantes do Conselho Curador (responsável pelas diretrizes e linha editorial)

⁴⁸ O artigo 8.º da Lei 11.652/2008 a incumbe de “prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do governo federal”, e de “exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República”.

cidadania – somados à ratificação de que o Estado deve se pautar pela transparência, ou seja, de que seus processos devam ser públicos e publicados – significa que uma emissora estatal, por exemplo, precisa ser gerida como coisa pública. Neste caso, sublinhamos que não se concebe, em um regime democrático, que uma emissora pertencente ao Estado não se coloque a serviço do interesse público. Assim como todo órgão vinculado direta ou indiretamente à administração pública, ela deve pautar-se pelos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, não sendo legítimo que obedeça a interesses pessoais, partidários, familiares, comerciais ou religiosos.

É neste ponto, porém, que a própria literatura acadêmica irá trazer os desafios, limites e contradições do discurso que baliza a Comunicação Pública. A busca pela independência dos governos e do mercado é uma premissa de qualquer forma de comunicação social que se pretenda útil à cidadania. No caso das emissoras públicas, a autonomia frente ao poder e ao comércio em geral é o marco essencial para sua estruturação (Bucci, 2013). No entanto, é muito comum que o Estado atue de maneira propagandística, promocional, autoritária, partidária, contaminada pelo proselitismo.

Matos e Gil (2013) entendem como significativas todas as iniciativas de se exigir que o exercício da comunicação em órgãos públicos seja específico para o interesse da sociedade, e não segundo a perspectiva de governos ou de estratégias políticas. Mas as autoras ressaltam uma diferença de papéis e de atores em cada dimensão.

Ainda que imbuídos do espírito público, agentes que atuam em instância de governo e segundo seus fluxos e procedimentos estão agindo segundo os preceitos da comunicação governamental. Da mesma maneira, aqueles que articulam um discurso eminentemente ligado a instituições políticas atuam em comunicação política; ou os que colaboram para que as organizações participem de um debate cívico e socialmente responsável ainda assim atuam em comunicação organizacional. O locus de fala não é irrelevante. Isso não significa que todas as narrativas postas em circulação e em negociação por estes agentes na sociedade não possa fazer parte de um debate público maior (MATOS e GIL, 2013, p. 16).

Vamos aprofundar as diferenças entre os tipos de emissoras não comerciais – as públicas e as estatais. Em primeiro lugar, Bucci (2013) salienta que existe um uso indiscriminado – e equivocado – para a expressão “emissoras públicas”, **que** reúne num mesmo patamar, por exemplo, redes de televisão e rádio estatais controladas até mesmo por ditaduras, o que, rigorosamente, não podem ser assim classificadas porque funcionam à margem dos anseios da sociedade e das possibilidades mínimas de diálogo.

Uma emissora estatal é também pública porque atua alinhavada ao referencial de que um Estado democrático também deva ser público. Ao mesmo tempo, nem toda emissora pública deve ser considerada estatal.

No caso das emissoras públicas, elas se diferenciam principalmente das estatais por: a) natureza jurídica; b) modalidade de gestão financeira; c) programação. A natureza jurídica de uma emissora pública não está atrelada ao Estado, nem direta nem indiretamente. E tampouco possui caráter comercial, uma vez que os veículos que integram a Comunicação Pública não possuem finalidade de lucro e nem veiculam comerciais.

O financiamento de uma emissora pública é de natureza pública, ou seja, ela vive de dotações regulares vindas do Estado e da sociedade. Quando vindos da sociedade, os recursos que financiam a emissora pública podem resultar de uma taxa compulsória (*license fee*, por exemplo) ou de doações voluntárias. O fundamental é que as contribuições financeiras estejam previstas e protegidas por lei, de tal forma que não possam ser desviadas pela autoridade pública para outras finalidades, ou mesmo contingenciada de acordo com a forma que o representante lida com o erário.

Sobre a forma de gestão, Bucci (2013) afirma que a emissora pública deve ser composta por um conselho independente de representantes da sociedade. Sua nomeação pode passar por órgãos estatais, mas os conselheiros não devem qualquer obediência ou lealdade ao governante. “Desfrutem de mandato e de autonomia expressa, verificável e comprovada” (p. 132). É o conselho quem designa um executivo chefe que terá autonomia administrativa, contratação de dirigentes e funcionários.

Mais uma vez a autonomia e a independência devem ser evidenciadas e exercidas quando o assunto é a programação dos canais públicos. Bucci (*cit.*) acrescenta que os valores, metas e princípios da emissora devem priorizar a diversidade de vozes, a experimentação da linguagem, a informação crítica e a formação de cidadãos autônomos e conscientes.

De forma resumida, a tabela a seguir aponta as diferenças entre as emissoras estatais e públicas:

Tabela 4 - Diferenças entre os aspectos estatal e público das emissoras

Aspecto	Estatal	Pública
Natureza jurídica	Vinculada direta ou indiretamente ao Estado, nos termos da legislação que rege a administração pública do país	Não se vincula direta ou indiretamente ao Estado, mas também não se caracteriza como empresa comercial, uma vez que não tem finalidade de lucro e não é financiada pelo mercado anunciante
Forma de gestão	Seus dirigentes e seus quadros executivos nomeados por órgãos de um dos três poderes da	Conselho independente de representantes da sociedade. A nomeação pode passar por – ou

	República. A gestão não é, nas estatais, independente do aparelho de Estado ou do poder estatal	mesmo se originar de – órgãos de Estado (o que acontece por formas e mecanismos distintos, com várias emissoras públicas no mundo). Os conselheiros, no entanto, não devem obediência ou lealdade ao governante
Programação	Limitadas à aprovação ou concordância da autoridade estatal. Mesmo que seu conteúdo contemple algum nível de diversidade, de pluralidade ou de crítica, os seus parâmetros são limitados por uma autoridade externa	Pautada por valores, metas e princípios que dão prioridade à diversidade de vozes, experimentação de linguagem, informação crítica e independente, sem ter finalidade comercial, partidária, governamental ou religiosa.

Fonte: (Bucci, 2013; Duarte, 2012).

Ao traçarmos um recorte sobre o que foi apresentado com os conceitos relacionados aos canais públicos, podemos constatar que as emissoras públicas enfrentam o dilema de se posicionarem como propulsoras da participação cidadã e da cobrança sobre os atores políticos, mas que, como qualquer meio de comunicação massivo, acaba inserida no universo em que a retórica é midiaticizada, performática, e que o discurso é moldado para os padrões televisivos.

Bianco, Esch e Moreira (2013) realizaram um estudo sobre a atuação do Observatório de Radiodifusão da América Latina (AL), procurando mapear a estrutura de funcionamento e gestão da radiodifusão pública; fazer pesquisas de opinião com o objetivo de verificar o nível de satisfação do cidadão brasileiro em relação as rádios e TVs públicas; e analisar o conteúdo da programação de emissoras no continente.

Dentre os diagnósticos, um dos mais preocupantes diz respeito ao fato que a radiodifusão pública ainda é uma novidade e um desafio para grande parte da AL. Como a maioria das emissoras não comerciais surgiu de iniciativas de governos ou de instituições vinculadas ao aparato estatal, herdaram uma estrutura administrativa centralizada, marcada pela atuação sem independência editorial e financeira, pela não submissão a mecanismos democráticos de transparência e *accountability*.

Seu teor ‘oficialista’ permaneceu inalterado tanto em governos ditatoriais como em gestões democráticas, com algumas variações nas instâncias de influência por parte do ouvinte/ espectador como, por exemplo, no compromisso com a diversidade da programação, com as formas de acesso e participação da audiência, etc (Bianco *et al.*, 2013, p. 64).

Outro aspecto a ser considerado é a posição marginal que as emissoras educativas e governamentais ocuparam historicamente como parte do sistema de radiodifusão. Na maioria dos países da América Latina,⁴⁹ Bianco e colegas avaliam que o sistema é dominado por uma mídia comercial concentrada nas mãos de poucos e que carrega a maior parcela da publicidade – privada e estatal. As emissoras públicas acabam marginalizadas pela falta de investimentos para a renovação de sua produção ou pela instrumentalização política de governos. “Com o tempo, a maioria ficou estigmatizada como sinônimo de programação de baixa qualidade técnica, sem atrativos e oficialista” (2013, p. 65).

A pesquisa mostra ainda que, embora haja modelos de gestão que incorporem mecanismos de participação da sociedade nas diretrizes e conteúdo das emissoras públicas, Bianco e colegas (2013) avaliam que a prática ainda não está totalmente disseminada de modo a permitir a consolidação da autonomia administrativa e intelectual.⁵⁰

O fato mais grave, entretanto, diz respeito aos aportes financeiros concentrados no orçamento estatal. O nível de independência editorial é seriamente comprometido uma vez que o governo, como financiador, detém o poder de indicar diretores e assim manter a gestão sob controle.

A criação de fundos próprios de financiamentos da mídia pública audiovisual é experiência em andamento em alguns países. Em outros, porém, ainda há resistências por parte da população, que considera abusiva a cobrança de taxas ou o aumento de impostos (BIANCO, 2013, p. 68).

Diante do exposto, podemos esquematizar e sintetizar a Comunicação Pública aplicada no Brasil da seguinte forma:

Diversos atores podem protagonizar e trabalhar com a Comunicação Pública: Estado, ONGs, sociedade civil. A Comunicação Pública não se caracteriza pelos promotores/emissores do ato de comunicar, mas pelo objeto que a impulsiona, isto é, o interesse público, o que a afasta do viés mercadológico, perpassando, por exemplo, pelas dimensões de Mancini (2008).

É uma comunicação voltada para a coletividade: López (2003) menciona a *intenção do agente*, da ação comunicativa, para se conseguir a mobilização. Assim, se a Comunicação Pública não se restringe pela funcionalidade dos promotores/emissores, um exame a partir

⁴⁹ Em 2011, com o apoio da Fundação Ford, foi criado o Observatório da Radiodifusão Pública da América Latina (www.observatorioradiodifusao.net.br) com o objetivo de promover discussões, análises e diagnósticos referentes aos avanços e impasses na estruturação e manutenção dos sistemas de radiodifusão pública na América Latina, utilizando indicadores e ferramentas metodológicas de caráter quantitativo e qualitativo.

⁵⁰ De acordo com o estudo, os mecanismos de monitoramento e acompanhamento pelo público – ouvidorias, conselhos, clube de ouvintes, canal de atendimento ao ouvinte – funcionam em 34% das TVs e 22% das rádios entre as 140 emissoras analisadas pelo Observatório. (Bianco *et al*, 2013).

destes é capaz de nos fazer perceber que o Estado é crucialmente diferente em relação aos demais atores, *uma vez que suas atividades – por dever – precisam ser pautadas sempre pela supremacia do interesse público em relação ao interesse privado*, como aponta Bobbio.

A república democrática – *res publica* – não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige que o poder seja visível: o lugar onde se exerce o poder em toda forma de república é a assembleia dos cidadãos (democracia direta), na qual o processo de decisão é público [...] as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público de modo a que qualquer cidadão a elas possa ter acesso (Bobbio, 2010, p. 30).

Esta dissertação defende, assim, que toda a comunicação no âmbito estatal deva ser tratada pelo viés da *Comunicação Pública*, como o reconhecimento do direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado (pelo voto, por exemplo), mas também quando é representado pelos meios de comunicação – ou qualquer outro tipo de coletividade – devendo ser informado sobre os atos dos governos/administrações (princípio constitucional da publicidade), o que contrasta com o uso da comunicação para fins pessoais, partidários ou ideológicos, prática comum no Brasil. Koçouski (2012) enfatiza que o Estado é um ator central na *Comunicação Pública*. Do ponto de vista formal, é o responsável por negociar no ambiente de tensão que se forma pelas demandas sociais existentes, seja por meio de edição de novas leis, pela consolidação de políticas públicas, no arbítrio da Justiça ou ainda na garantia dos preceitos constitucionais. Nesse sentido, o Estado está o tempo todo agindo em relação à sociedade – e esta, por sua vez, tentando influenciar suas decisões.

2.8 O sistema público de comunicação no Reino Unido: o caso BBC

No Reino Unido, o sistema público de radiodifusão é executado por dois grandes grupos: a *British Broadcasting Company (BBC)* e o *Channel 4*.⁵¹ Neste trabalho, iremos nos dedicar à BBC, um dos modelos de referência de Comunicação Pública em todo o mundo, por ser a precursora da concepção de serviço público de comunicação. Os veículos da BBC são acessados mensalmente por 92,5% da população do Reino Unido segundo levantamento feito entre 2006 e 2007.⁵²

Depois de surgir em 1922 como um conglomerado de grupos empresariais ligados à fabricação de equipamentos eletrônicos, a BBC foi incorporada cinco anos depois ao governo

⁵¹ O Channel 4 representa uma forma muito peculiar de emissora ligada ao Estado com independência de gestão administrativa, especialmente financeira, que opera exclusivamente com recursos oriundos da venda de anúncios (Valente, 2008)

⁵² Fonte: www.bbc.co.uk

britânico, que transformou o rádio em monopólio público. Em 1936, a BBC passou a prestar serviços também de televisão. Atualmente, o serviço provido pela BBC envolve oito canais nacionais, programação regional, dez estações nacionais e quarenta emissoras locais de rádio, além de um portal – www.bbc.co.uk. A emissora dispõe ainda de um serviço mundial (*BBC World Service*) que gera conteúdo para rádio, TV e internet em 33 idiomas.

A BBC dispõe de quatro grandes canais de televisão: *BBC 1* (generalista, com versões próprias para a Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte); *BBC 2* (generalista, também com versões para os países do Reino Unido, mas com foco específico em notícias, comédia e dramaturgia); *BBC 3* (generalista, voltado para o público juvenil) e *BBC 4* (cunho alternativo). A BBC também possui um conjunto de programações segmentadas, cuja função é atender a públicos diferenciados ou destacar gêneros específicos: *CBeebies* (educação e entretenimento infantil); *CBBC* (público pré-adolescente); *BBC News 24h* (notícias); *BBC Parlamento* (atividade legislativa).

Interessante notar que existe no sistema de emissoras da BBC uma área dedicada exclusivamente às ações legislativas – a emissora funciona no sistema de TV fechada. Na página da emissora da internet está clara a missão de “tornar acessível o trabalho dos órgãos parlamentares e legislativos do Reino Unido e do Parlamento Europeu com a transmissão ao vivo e gravada da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes, além dos comitês selecionados do Parlamento do Reino Unido”⁵³.

A *BBC Parliament* também cobre as reuniões do Parlamento escocês, da Assembleia da Irlanda do Norte e da Assembleia do País de Gales, além de, ocasionalmente, acompanhar as reuniões do Sínodo Geral da Igreja da Inglaterra. O canal também transmite os relatórios do Parlamento Europeu e as conferências anuais do partido dos principais partidos políticos do Reino Unido e do *Trades Union Congress*. Em média, 1,2% da população do Reino Unido assiste o canal por mais de três minutos, pelo menos uma vez por semana. O *BBC Parliament* é o único canal da emissora que não transmite em alta definição.⁵⁴ Na programação, a prioridade da *BBC Parliament* é transmitir as reuniões da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns, além de programas de entrevistas com parlamentares, especialistas em Ciência Política, autores de livros sobre política ou até mesmo com o próprio primeiro-ministro.

Retomando a estrutura da BBC como um todo no sistema de radiodifusão pública, o modelo de gestão e as formas de participação são definidas pela chamada *Royal Charter* (Carta Real), publicada pelo governo britânico a cada dez anos. Nela, as metas são fixadas em acordos

⁵³ Disponível em http://www.bbc.co.uk/democracylive/bbc_parliament/

⁵⁴ Fonte: site da *BBC Parliament*

firmados entre o Estado e a corporação, com validade de três anos. A direção do grupo que executa tais diretrizes é formada por um conselho que representa os interesses dos contribuintes da *license fee*, a taxa paga anualmente por aparelho de televisão que financia a BBC. O grupo define, então, a estratégia macro para a emissora: prioridades, exercício da visão geral de atuação dos canais, além do trabalho do segundo órgão de direção: a diretoria executiva, que responde pela operação do serviço prestado pela BBC, conforme seus propósitos públicos e prioridades elencadas pelo conselho.

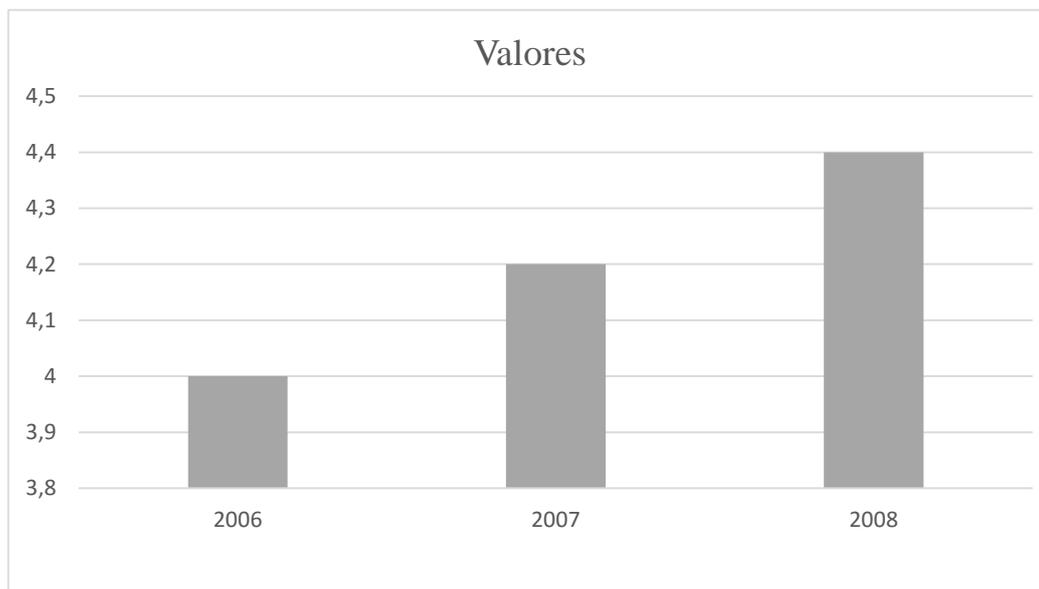
O conselho da BBC é formado por 12 membros: um presidente, um vice e dez membros ordinários. O tempo do mandato é definido pela rainha, mas não pode passar de cinco anos, com possibilidade de recondução. Quatro das cadeiras são destinadas a representantes das nações do Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte). Seus membros são escolhidos com base em um processo de seleção operado por um corpo formado e apresentado ao Primeiro-Ministro (Filho, 2009).

A diretoria executiva conta com quinze membros, sendo dez executivos e cinco não executivos. O diretor-geral é indicado pelo conselho, ao passo que os outros são apontados por um comitê de nomeações. A capilarização da estrutura organizacional da BBC prossegue com os chamados conselhos de audiência. Ramificados nos países que formam o Reino Unido, eles procuram trazer diversas perspectivas de contribuintes para o trabalho da diretoria e do conselho através de reuniões e projetos debatidos. É nos conselhos de audiência que a população tem maior grau de participação nas decisões da BBC, com pesquisas de sondagem de opinião e para saber se os propósitos públicos definidos estão sendo cumpridos. Ao final de cada ano, uma avaliação é feita pelo conselho da BBC e submetido à consulta pública dentro dos conselhos de audiência (Filho, 2009).

O modelo de financiamento da BBC é baseado em uma taxa anual paga por quem possui aparelho de TV ou rádio, atualmente no valor de cerca de 140 libras (aproximadamente R\$ 580,00 em 15/01/2015). A venda de anúncios publicitários é proibida e o uso de patrocínio para venda de assinaturas também não é permitido, salvo se for expressamente autorizado pelo ministério responsável. A BBC também conta com um braço internacional, a *BBC Worldwide*. Mantido por verbas do orçamento do Ministério das Relações Exteriores, o canal opera um conjunto de negócios que inclui a venda de programas em todo o mundo, publicação de livros, DVDs e outros produtos.

O gráfico abaixo mostra a evolução da receita da corporação entre 2006 e 2008 (valores em libras).

Gráfico 2 - Evolução da receita da BBC (2006-2008)



Fonte: BBC

Filho (2009) informa que o relatório anual de 2008 da corporação aponta que a BBC teve um faturamento de 4,4 bilhões de libras (R\$ 18,04 bilhões), sendo que 3,7 bilhões (83,7%) provenientes de fontes públicas. Desse montante, 3,3 bilhões de libras (76,3% do total) (R\$ 16,3 bilhões) vieram da taxa de licença e mais 720 milhões (16,3%) (R\$ 3,17 bilhões) tiveram origem em negócios (venda de produtos, etc.). No mesmo relatório, algumas questões têm pressionado os custos da emissora: a) um terço dos gastos é com pessoal; b) 20% dos custos são programas, especialmente de produtoras independentes, cujo mercado tem inflacionado os preços; c) outros 20% são a compra de direitos, incluindo eventos esportivos.

Com base no que foi discorrido no presente capítulo, a etapa a seguir delimita e expõe um dos atores que podem (e devem) contribuir para a consolidação da Comunicação Pública: as emissoras legislativas.

3 HISTÓRIA, ATORES, DADOS E PERSPECTIVAS DAS TVS LEGISLATIVAS

“– Gostaria que as falas da Sra. deputada não fossem registradas no Diário Oficial, nem mesmo veiculadas pela TV Alerj.”

“– Desculpe, deputado. O senhor não tem autorização para fazer isso.”

O diálogo entre dois parlamentares registrado acima ocorreu durante a exibição ao vivo da sessão plenária do dia 24 de março de 2010 pela TV Alerj. Da tribuna, a deputada Cidinha Campos disparava acusações de corrupção contra outro legislador e sua família. Presidindo a sessão, o deputado Mário Marques tentava impedir que a colega prosseguisse com suas críticas, chegando a propor o corte das transmissões ao vivo da emissora oficial do Poder Legislativo. Em vão.

Nos últimos anos, os canais legislativos se tornaram um dos eixos comunicacionais da representação política, com um mecanismo particular de mediação. Articuladoras de novas práticas socioculturais com os cidadãos, e procurando posicionar-se como meios de comunicação públicos, as emissoras dos parlamentos descortinam as ações dos deputados em plenário, mostrando suas iniciativas e os embates políticos. Por outro lado, os canais podem estar sujeitos às amarras de uma estrutura organizacional onde o topo da pirâmide do poder é ocupado por quem a comanda.

Deve-se considerar, no entanto, que um plenário – ambiente de execução da *práxis* política – é formado por dezenas de deputados com linhas de pensamento diferentes. Para parlamentares acostumados a se apresentar em outras esferas televisivas, a transmissão ao vivo de uma emissora legislativa pode ser, na verdade, mais um campo de produção midiática/perfomática. Mas, ainda assim, não é raro que a vigilância sobre a cadência da representação dê lugar ao improvisado, à ruptura com a retórica polida e arquetada, ao escândalo, à gafe e outras fontes de problemas. E quando isso acontece, as emissoras legislativas estão lá para registrar e informar.

Neste capítulo, iremos contar um pouco da história das TVs Legislativas brasileiras, a inspiração vinda do parlamento norte-americano, os elementos que nortearam a criação das emissoras no Brasil, a criação da Astral – entidade que representa as emissoras dos parlamentares, e a TV Alerj, objeto de estudo desta dissertação.

O discurso de Cidinha Campos (incluindo o diálogo da epígrafe) ultrapassou a marca de 1 milhão de visualização no YouTube. Depois dessa viralização, a deputada foi atração em programas de auditório e virou tema de debates em canais de TV fechada. A parlamentar

também acabou conseguindo seu próprio programa em uma emissora aberta. Curiosamente, o adversário que Cidinha atacou em seus discursos polêmicos, o deputado José Nader, não conseguiu se reeleger depois de dois mandatos consecutivos.

3.1 Experiências internacionais: EUA, França e América Latina⁵⁵

O modelo de canal legislativo nos Estados Unidos é chamado de C-SPAN (*Cable-Satellite Public Affairs Network*). Criado em 1979, surgiu por iniciativa da indústria de televisão a cabo, como serviço gratuito aos assinantes, transmitindo ao vivo os trabalhos do Poder Legislativo. A ideia era oferecer um canal imparcial, equilibrado, com autonomia financeira, sem recebimento de verbas do Estado, nem venda de espaços publicitários. A diretoria da C-SPAN foi formada por integrantes das empresas operadoras da TV a cabo.

Frantzich e Sullivan (1996) afirmam que o canal trata de assuntos de interesse público dos americanos, mas que no início não dispunham da estrutura e da independência que se orgulham atualmente. Para conseguir operar o canal, a C-SPAN firmou uma parceria com a Câmara dos Deputados que, por sua vez, tinha interesses em que as transmissões fossem realizadas pelas operadoras para não ter gastos nem correr riscos de desgastar sua imagem com uma emissora identificada como um instrumento partidário ou publicitário. Da mesma forma, os parlamentares não queriam perder o controle sobre a forma e o conteúdo.

De acordo com Frantzich e Sullivan (1996), a parceria inicialmente não agradava a C-SPAN porque a Câmara impunha uma série de regras. Este cenário durou até as eleições de 1995, quando a presidência da Casa passou para o Partido Republicano que, ao lado de um novo grupo de parlamentares, estava disposto a efetuar mudanças com o objetivo de melhorar a imagem da Casa. Dessa forma, teve início um trabalho de ampliação do acesso às atividades do Parlamento.

Frantzich e Sullivan (1996) relatam que o presidente da C-SPAN, Brian Lamb, enviara uma carta ao então presidente da Câmara pedindo autorização para que o canal modificasse sua cobertura das sessões plenárias: filmagem panorâmica (inclusive das galerias e das reações durante os discursos), coletivas de imprensa, instalação permanente de uma câmera na saída do recinto do plenário para entrevistar os parlamentares durante e após as sessões de votações, além da filmagem das reuniões de todas as comissões e comitês.

⁵⁵ O Canadá foi o primeiro país do mundo a transmitir, ao vivo, as sessões do parlamento, em outubro de 1977. Hoje, a TV parlamentar canadense se chama CPAC – Canadian Parliamentary Access Channel (Queiroz, 2007).

Jardim (2008) conta que a preocupação dos parlamentares americanos com o modelo de cobertura e a visibilidade que a C-SPAN proporcionaria se justifica em função do impacto do canal que, segundo ele, apresenta potencial tanto para alavancar carreiras quanto para destruir. O autor acrescenta que é curioso observar que as primeiras emissoras legislativas brasileiras começaram suas atividades com maior liberdade de filmagem e cobertura dos trabalhos dos parlamentares do que a C-SPAN. Outro aspecto importante é que, no caso brasileiro, a existência das câmeras TVs Legislativas não significa a exclusão das câmeras comerciais, que continuam a ter livre acesso ao plenário.

Com muitos eventos cobertos na C-SPAN, um jornalista pode cobrir muitos dos eventos oficiais em Washington sem sair da redação. Considerando que o controle remoto nunca irá substituir completamente a caneta do repórter ou seu notebook, a C-SPAN ampliou o alcance de muitos repórteres – sintonizar o canal em eventos que, no passado, teriam sido passados por alto ou retirado somente por agências de notícias (FRANTZICH E SULLIVAN, 1996, p. 317-318).

Por outro lado, as primeiras experiências da TV Legislativa no Brasil já apresentavam formatos de programas e transmissões semelhantes aos da C-SPAN, mas com modelo de gestão opostos: a C-SPAN era financiada pelas operadoras de TV a cabo; as TVs Legislativas brasileiras são custeadas pelo próprio poder. Para Jardim (2008), esse aspecto contribui para aumentar a influência política dos líderes parlamentares sobre a programação e a gestão das emissoras.

A programação da TV Legislativa francesa funciona de modo oposto ao americano. Existe um canal que cobre as atividades das duas Câmaras, com transmissão pela televisão a cabo e, um dia por semana, também no sinal aberto. O canal legislativo francês é financiado com verba pública. Seu diretor é escolhido após uma sabatina dos membros da Comissão de Comunicação, na qual ele precisa apresentar um plano de trabalho. Se aprovado, tem direito a um mandato e pode ser reeleito uma vez.

O presidente tem um mandato, um plano de trabalho e um orçamento previamente aprovados pelos parlamentares. E também autonomia de gerir o canal sem interferências externas. Seus balizadores são o projeto de trabalho previamente proposto, analisado e votado pelo Parlamento. Guardadas as devidas proporções, o cargo possui autonomia semelhante à de um presidente de um Banco Central independente. O cargo também não pertence a este ou àquele partido, embora certamente devam existir interesses políticos na sua ocupação (SANT'ANNA, 2003⁵⁶).

Sant'Anna (2003) acrescenta que o modelo aporta uma visibilidade pública necessária ao instrumento, também público, que se propõe a promover a transparência dos atos do Parlamento. Por outro lado, os cargos deixam de ser totalmente vinculados ao poder político

⁵⁶ SANT'ANNA, Francisco. *Transparência e show de realidade*. Observatório da Imprensa, 2003.

dos dirigentes de plantão e a escolha está, pelo menos teoricamente, vinculada a um projeto de trabalho, uma proposta de comunicação que passa a ser de toda a Casa legislativa.

Na América Latina, os canais de televisão legislativos estão presentes na Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Venezuela. O universo da mídia eletrônica legislativa latino-americana é composto por países que diferem quanto à divisão política, tipo de cameralismo, organização interna do Poder Legislativo e padrões interativos entre os poderes. Desses países, o Brasil foi o primeiro a criar emissoras dedicadas exclusivamente ao Poder Legislativo, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 - TVs Legislativas na América Latina

País	Início das transmissões
Argentina	2004
Brasil	1996
Chile	2001
México	2000
Peru	2005
Venezuela	2005

Fonte: elaboração do autor com base no mapeamento dos sites dos parlamentos dos países

3.2 Elementos norteadores para o funcionamento das TVs Legislativas no Brasil

Observamos até aqui que a divulgação das atividades do Poder Legislativo – seja nas esferas federal, estadual e municipal – se tornou uma necessidade política para as democracias representativas, uma vez que a relação entre representantes e representados passou a ser mediada pelas tecnologias de informação. Se considerarmos apontamentos de alguns pensadores da Sociologia, vamos observar que a política é construída a partir de interações. Durkheim (2002), por exemplo, destrincha as formas de Estado e a democracia e assevera que o Parlamento é mediador das relações entre Estado e sociedade. Ao mesmo tempo, enfatiza a interação entre os eleitores e seus representantes como essencial para evitar a formação de um *Estado anômico*.

O pensamento de Durkheim dialoga com o de Weber (1999), que destaca o papel do Parlamento como órgão do Estado e agente de publicidade da política. Seu principal entrave para cumprir esta missão, seguindo o raciocínio weberiano, é a chamada *política negativa*, ou

seja, uma agenda focada nos trâmites internos do processo legislativo que não desperte interesse para os eleitores e a sociedade. Bernardes (2014) cita como exemplos da política negativa de Weber a apreciação de requerimentos, a realização de reuniões e eventos protocolares, a discussão de projetos sobre datas comemorativas, a apresentação de emendas e a obstrução à votação de determinados projetos de interesse do Poder Executivo, como forma de barganha política.

De acordo com Bernardes (2014), os argumentos que legitimam o surgimento da mídia legislativa no Brasil baseiam-se, primeiramente, na falta de confiança dos cidadãos nas instituições políticas e nos próprios políticos. Nesse caso, a divulgação das atividades legislativas pela Câmara dos Deputados tem a finalidade de servir como antídoto à desconfiança e contra-agenda ao que é veiculado pela mídia tradicional, ou seja, como fonte alternativa de informação.

A autora sugere que as mídias legislativas podem ser entendidas como fruto do processo de redefinição de canais institucionais de informação que já existiam, se for observada sua origem mais remota na tradição do rádio educativo, sistema estratégico utilizado pelo Estado brasileiro para transmitir e difundir conteúdos instrucionais à população a partir da década de 1930. O exemplo mais conhecido é *A Hora do Brasil*, criada em 1935 para publicizar as ações de Getúlio Vargas. Quatro anos depois, surge o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Passada a era Vargas, o DIP é vinculado à jurisdição da Agência Nacional.

Com a emergência e a popularização da televisão a partir da década de 60, o sistema de rádio educativo serve de paradigma para a TV educativa. Décadas depois, com a sanção da legislação que regulamenta a televisão por assinatura, como veremos adiante, houve uma disseminação de emissoras estatais/institucionais, todas com objetivo primário de manter canais diretos de comunicação com a sociedade, sem a interferência dos filtros dos veículos privados.

No Legislativo, a história também segue contornos institucionais. Bernardes (2014) conta que, em 1952, algumas câmaras municipais contratavam rádios locais para transmissão de suas sessões. Entretanto, o legislativo federal só chegou às rádios dez anos mais tarde, em 1962, depois da transferência da capital federal para Brasília. Nessa época, o programa *A Hora do Brasil* passou a chamar-se *A Voz do Brasil* e a dividir o tempo de transmissão diária com os poderes Legislativo e Judiciário.

Nessa ordem de ideias, uma das características do discurso em defesa das TVs Legislativas é a crítica em relação à cobertura do Poder Legislativo pela mídia privada. Esse mesmo discurso – feito basicamente pelos parlamentares – consiste na busca de traços identitários que contraponham a pauta estabelecida pela mídia privada.

Curioso observar, entretanto, que boa parte dos profissionais recrutados para trabalhar nos principais parlamentos (Senado, Câmara Federal, Assembleias Legislativas) seja oriundo do mercado. Isso porque o Brasil não dispõe de escolas de formação para comunicadores do setor público e os currículos universitários dos cursos de Comunicação estão quase inteiramente voltados para o trabalho nas redações comerciais.

Dessa forma, um dos pontos que contribuem para o discurso fundador da mídia legislativa é o fato de que o conhecimento da população sobre o que acontece no Poder Legislativo passa, obrigatoriamente, pelos filtros da cultura dos jornalistas que cobrem o Congresso, dos editores que finalizam e afixam critérios de noticiabilidade e, por extensão, dos próprios veículos, que desqualificam a instituição e seu papel na democracia. (Bernardes, 2014).

Outro elemento é o da publicidade, princípio constitucional e premissa elementar da democracia, como já vimos neste trabalho. Para dar cumprimento à obrigatoriedade da publicidade das ações e garantir uma divulgação favorável das informações, os poderes da República desenvolveram estratégias como a tradicional assessoria de imprensa e os novos veículos institucionais, sem falar em campanhas publicitárias e promoção de eventos (Duarte, 2011). Nesse cenário, a mídia criada pelo Legislativo legitima sua existência por ser responsável pelas ações de comunicação com a sociedade. Bernardes (2014) considera que a transparência das decisões legislativas é essencial para a legitimidade social do sistema político institucional representado pelo Parlamento.

3.3 Gênese da TV Legislativa no Brasil

Freitas (2004) considera que as TVs Legislativas são um caminho sem volta no papel de interlocução entre o Poder Legislativo e a sociedade, tanto para aumentar a transparência da atividade político-parlamentar, como para facilitar o acesso do cidadão às informações legislativas.

A primeira emissora de televisão legislativa do Brasil surgiu a partir de um problema de representatividade e visibilidade detectado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Renault (2004) conta que, em 1993, uma pesquisa encomendada pelo parlamento estadual revelou que 95% dos entrevistados não conheciam alguma lei ou projeto de lei aprovado nos últimos seis meses. Apenas 1% soube responder o número de parlamentares que compunham a Assembleia Legislativa; 97% não sabiam quem era o presidente do Legislativo estadual⁵⁷.

⁵⁷ A pesquisa foi realizada pelo instituto Vox Populi entre os dias 23 e 26 de outubro de 1993. 1.503 eleitores foram ouvidos na capital e no interior do estado.

O abismo político e comunicacional entre o cidadão mineiro e a ALMG foi o ponto mais significativo da pesquisa. Renault relata que o mineiro não apenas desconhecia o nome dos 77 deputados estaduais, como se mostrava margeado de uma instância de poder decisiva para a sociedade, “a despeito de todas as informações sobre questões da vida política veiculadas diariamente por emissoras de rádio e televisão, além de jornais impressos que atuam em Minas” (2004, p. 17).

Entre as recomendações apontadas pelo Instituto Vox Populi – responsável pela pesquisa – o aumento do grau de contato com a sociedade foi um dos principais pontos enfatizados.

O aumento do contato tem um primeiro sentido, o de aumento da informação, entendido como simples presença da Assembleia Legislativa na massa de informações que um cidadão recebe cotidianamente. Tem, no entanto, outra acepção, mais qualitativa que quantitativa, que diz respeito à natureza da informação recebida e sua adequação àquilo que os diferentes segmentos da população possuem de expectativa sobre o comportamento da Assembleia. Assim, maior contato significa mais informação e informação sintonizada, em processo contínuo de realimentação, pois as expectativas podem variar, mesmo quando preservadas suas estruturas mais fundamentais (POPULI *apud* RENAULT, 2004, p.19).

A partir dos resultados da pesquisa, pairava a inquietação: que função ou valia tem para um cidadão um sistema de representação política que ele não compreende, no qual não confia e não sente vontade de participar? A pesquisa apontou a precária legitimidade em que se encontrava o Legislativo. Foi o pouco conhecimento da população acerca dos trabalhos dos parlamentares que os motivou a criar, no dia 30 de novembro 1995, a TV Assembleia, o primeiro canal legislativo.⁵⁸

Letícia Renault afirma que a ALMG revelou-se uma “ilha isolada em meio ao espaço público” (2004, p. 19). No início das transmissões, não foram escalados atores ou apresentadores de TV. Coube ao então presidente do parlamento mineiro, Agostinho Patrús, anunciar o início das transmissões. Renault (2004) relata que, com um discurso gravado em estúdio, o parlamentar anunciava a chegada do canal, prometendo estabelecer uma parceria com a sociedade.⁵⁹

⁵⁸ Os primeiros ensaios de transmissão das atividades legislativas aconteceram no Senado Federal, a partir de 1993, quando foi estruturada uma Central de Vídeo que fazia os registros em vídeo das sessões plenárias e reuniões das comissões temáticas e os distribuía para as emissoras de TV comerciais, já demonstrando a preocupação do Parlamento em estabelecer mecanismos de diálogo com a sociedade.

⁵⁹ “Prezados telespectadores, estamos dando início ao canal 40 do serviço de tevê a cabo, que temos plena certeza será do mais alto interesse público. Iniciamos aqui uma comunicação direta, através da televisão, entre o Poder Legislativo e a comunidade mineira, começando pela capital do Estado. Neste canal, que une em sua operação a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal de Belo Horizonte, quem ouve e quem vê também deverá falar e participar no decorrer da programação futura da TV do Legislativo que está se iniciando hoje. Vamos estabelecer aqui uma via de mão dupla, uma verdadeira parceria, ligando a

Após a promessa de que o canal de televisão seria operado pelo Legislativo com a participação do telespectador, o presidente da ALMG admitia que a iniciativa estava diretamente ligada à constatação de que a sociedade não conhecia os deputados estaduais, muito menos o trabalho por eles realizado. Para Renault (2004), nas entrelinhas do discurso de estreia percebeu-se a preocupação do Legislativo mineiro em se tornar mais visível à sociedade. Dois meses depois, em 5 de fevereiro de 1996, era a vez da TV Senado entrar em operação em regime experimental – e em 9 de julho do mesmo ano, uma transmissão ao vivo marcou a inauguração oficial da emissora, com o pronunciamento do presidente do Senado à época, o ex-presidente da República José Sarney, que ressaltou a urgência da instituição em se fazer vista e acompanhada pela sociedade.

A institucionalização de um sistema de comunicação voltado à aproximação do Parlamento, da sociedade e do cidadão teve impulso também na Câmara dos Deputados. Desde 1961, a Casa legislativa possuía um serviço de radiodifusão que, a partir de 1963, tornou-se responsável pela divulgação dos trabalhos no programa *A Voz do Brasil*. Um boletim informativo, editado desde 1971, quando a estrutura de comunicação ainda se chamava Assessoria de Divulgação e Relações Públicas (Adirp), seguiu o caminho de outros órgãos legislativos e entrou na comunicação eletrônica com seus veículos próprios no fim de 1998.

A estruturação e transmissão da TV Assembleia contou com a aprovação da Lei da TV a Cabo (8.977/95)⁶⁰, que previa a criação de seis Canais Básicos de Utilização Gratuita (CBUGs) na grade das operadoras de televisão por assinatura. Jardim (2008) afirma que a Lei da Cabodifusão foi fruto de intenso debate iniciado em 1994 em torno de uma regulamentação mais abrangente para a TV fechada, envolvendo interesses dos parlamentares, dos empresários de mídia e por entidades setoriais da sociedade civil. Algumas demandas dos envolvidos no debate foram contempladas, como a criação de canais de interesse público e de veiculação gratuita, entre eles os canais legislativos. Uma análise mais rigorosa sobre a origem da Lei do Cabo mostra que a discussão da regulamentação da tecnologia de transmissão televisiva do

sociedade a seus representantes na Assembleia”. Discurso inaugural das transmissões da TV Assembleia de Minas Gerais (RENAULT, 2004, p. 42).

⁶⁰ No Artigo 23, a Lei da Cabodifusão estabelece que a operadora de TV a Cabo, na sua área de prestação do serviço, deverá tornar disponíveis canais para as seguintes destinações: I - Canais Básicos de Utilização Gratuita; b) um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; c) um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; d) um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

Brasil propiciava um cenário favorável para o debate de um modelo de televisão alternativo ao modelo comercial predominante, que visava ampliar o acesso à veiculação de conteúdos pela sociedade, ofertando espaço para a expressão da diversidade cultural. Segundo Jardim (2008), o cenário foi resultado da ação dos movimentos sociais engajados na democratização dos meios de comunicação.

Dessa forma, o texto da legislação inicial das TVs Legislativas revela que seu perfil foi definido com o objetivo de ser um canal que documentasse os trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão plenária das sessões. Ao procurar justificar a necessidade de funcionamento das TVs Legislativas, Renault (2004) explica que, no intervalo dos períodos eleitorais, é difícil o acesso dos cidadãos às casas legislativas. Assim, os canais de televisão do Legislativo entram no ar com uma missão diferente da que norteia as emissoras comerciais: transformar o desconhecimento do cidadão em entendimento.

Ao lançar-se em empreitada completamente alheia à sua função constitucional, ou seja, operar um canal de televisão, o Poder Legislativo de Minas Gerais buscou utilizar um código social reconhecido pelo cidadão em particular e pela sociedade. Ao fazer isso, acenou para a sociedade com a retomada do direito à interlocução, transformou o eleitor em telespectador (RENAULT, 2004, p. 44)

A autora salienta que são raras as oportunidades que o eleitor tem de acompanhar o mandato dos parlamentares ou de participar deles. Apenas grupos mais engajados política e economicamente – organizações empresariais, ONGs, entidades de classe, etc. – têm mais chance de serem ouvidas nos plenários, onde o espaço político pode ser garantido pelas atividades lobísticas.

Em Minas Gerais, por exemplo, que tem extenso território, é rara a oportunidade de um eleitor que vive em região distante vir à Capital, sentar-se nas galerias e acompanhar uma sessão da Assembleia Legislativa. Ir ao Senado Federal em Brasília, então, é algo ainda mais inacessível à maioria dos eleitores (RENAULT, 2004, p. 16).

Ao discorrer sobre os conceitos de Gomes acerca da *esfera pública de visibilidade*, Renault afirma que o Legislativo brasileiro deu dois passos definitivos: inserir o artigo 23 na Lei de Cabodifusão e colocá-lo em prática.

O artigo 23 é inovador, pois, pela primeira vez, a legislação brasileira de radiodifusão determinou que, para operar um negócio privado, seria preciso contemplar simultaneamente, sem interrupção e por período indeterminado, a programação gerada por outras fontes que não as redes privadas ou a rede pública existente. Contempla ainda, com canais de utilização gratuita, as universidades, entidades culturais e a comunidade (RENAULT, 2004, p. 40).

A Lei da Cabodifusão permitiu que uma parte do sistema de televisão fosse obrigada a operar com outro interesse que não o próprio, uma vez que o sistema se viu obrigado a distribuir,

em todo País, uma programação que não atendia diretamente seus interesses. Mota (2002) ressalta, entretanto, que o interesse público acabou transmutado no sistema de radiodifusão que regulamentou a transmissão a cabo. Se antes, acadêmicos, parlamentares e outros atores sociais dependiam da iniciativa das redes comerciais para terem visibilidade, essa dependência cessou ou, pelo menos, diminuiu.

Assim, além das novelas, shows e telejornais cronometrados, o telespectador passou a acompanhar longas tomadas com políticos discursando.⁶¹ A lente da câmera de televisão estava a serviço de uma cena diferente: a rotina das casas legislativas, sem intervalos (Renault, 2004). Jardim (2008) ressalta que a emissora legislativa não se configura por ser apenas um interesse da classe política de obter mais espaço na “telinha”. Isso esvaziaria o debate. Segundo a autora, deve-se levar em consideração a hipótese de que os canais dos parlamentos surgem como novidade na relação entre representantes e representados; novidade evidenciada na percepção de boa parte dos políticos de que os eleitores, após o período de consolidação democrática, começam a apresentar mudanças no seu comportamento, assumindo uma postura mais crítica. Há quem, entretanto, proponha que a mudança não seja apenas do ponto de vista crítico, mas estético ou retórico. Sodré (2001) já apontava *essas* mudanças ao comentar a participação dos senadores frente às câmeras da TV Senado no escândalo da violação do painel eletrônico.

Algo mudou, entretanto. Desde que entrou no ar, em fevereiro de 96, a TV Senado vem alterando em muito o comportamento dos senadores. É que, diante da vigilância de um público potencial de milhões de telespectadores, mudou o tom dos debates, tornando-se os discursos mais agressivos e mais cuidadosos no que diz respeito ao apuro linguístico, à qualidade da informação e à aparência física dos parlamentares. Isto tem sido apontado pela imprensa escrita. Mas pouco se enfatiza que, na comunicação eletrônica, encena-se uma "outra" realidade (...) a mídia não é mais apenas um mero ator social dentre outros, não é mais apenas "imprensa" ou "atividade jornalística", mas outro tipo de produção do social, que exerce poderes de condicionamento sobre as formas antigas de existência (SODRE, 2001).

A aparição dos parlamentares ao vivo em câmeras instaladas nos plenários suscitou comparações com *reality shows*, tal como explica Bravo.

Poderia ser um *reality show*. Quatro câmeras transmitem ao vivo toda e qualquer movimentação – inclusive alguma eventual falta de decoro – captada dentro de uma sala redonda onde a cor azul predomina. Mas ninguém ali disputa um prêmio de R\$ 1,5 milhão, nem (aparentemente) está atrás de fama instantânea. Os cinegrafistas não se escondem atrás de espelhos e devem, obrigatoriamente, trajar ternos e gravatas. Já para espiar a íntegra dos acontecimentos, tampouco é preciso assinar um canal pay-per-view. Primeira emissora legislativa de alcance nacional, a TV Senado dedica boa parte de sua grade diária à exibição das sessões no plenário da Casa. E mostra votações e discussões capazes de mexer com a vida do cidadão brasileiro (BRAVO, 2011).

⁶¹ Do ponto de vista institucional, podemos afirmar que o primeiro sistema de comunicação adotado Câmara Federal foi o Serviço de Radiodifusão da Câmara dos Deputados, em 1961, durante a ditadura militar. E o primeiro programa produzido foi o noticiário de 20 minutos exibido durante A Voz do Brasil, em 1963.

Melo (2013) analisa o discurso da imprensa comercial na época em que os canais legislativos surgiram. Embora estivesse explícito que a prioridade das emissoras legislativas era a veiculação das sessões plenárias – atribuição que não é conferida à mídia privada – o surgimento dos canais dos parlamentos foi recheado de críticas. Jornais, revistas, emissoras de rádio e TV veicularam matérias e editoriais apontando que as então novas emissoras serviam muito mais como instrumento de manipulação eleitoral ou palanque para os parlamentares.

Um material exemplar, neste sentido, é o artigo “TV chapa-branca”, do jornalista Nelson de Sá, presente na edição de 21 de janeiro de 1998 do Jornal Folha de São Paulo, um dia após o início das transmissões da TV Câmara. Fazendo referência à cidade de São Paulo que, a partir da recepção do sinal da TV Câmara tinha quatro emissoras legislativas (além da própria TV Câmara, TV Senado, uma TV da Assembleia Legislativa e uma da Câmara Municipal de Vereadores), o artigo dizia: “o que começou um ano e meio atrás, por obra de José Sarney [então presidente do Senado Federal], como mais uma ideia fora de lugar, mal adaptada do canal C-Span [TV Legislativa norte-americana], virou um monstro de quatro cabeças (MELO, 2013, p.5).

Letícia Renault (2004) descreve que quando as transmissões da TV Senado tiveram início, em 1996, o jornalista Boris Casoy vociferou seu bordão “Isto é uma vergonha” para enfatizar que era indigna a utilização de recursos públicos para a divulgação dos atos do Legislativo usando uma TV própria. Em Minas Gerais, um registro tímido feito pela imprensa local abordou o lançamento da TV Assembleia⁶².

Por outro lado, Jardim (2008) argumenta o possível *pecado original* na criação da TV Legislativa em estar associada exclusivamente à iniciativa e aos interesses políticos dos parlamentares não se mostra suficiente para lhe tirar o potencial de estimular um comportamento responsivo dos representantes. Gonçalves (2010) enumera algumas manchetes de periódicos da época em que as primeiras emissoras legislativas (principalmente a TV Câmara) foram criadas⁶³:

Senado vive ‘clima de palanque’ com TV a cabo (Jornal do Brasil, 25/02/1996 p. 4).

Câmara gasta R\$ 1,3 milhão para ter canal de TV próprio / Produtora independente receberá R\$ 140 mil/mês para manter emissora (Folha de S. Paulo, 08/01/1998 p. 1-5).

TV chapa-branca (Folha de S.Paulo, 21/01/1998 p. 1-8, artigo de Nelson de Sá sobre a inauguração da TV Câmara).

⁶² O Estado de Minas, maior jornal do estado, limitou-se a publicar uma nota curta no canto da página 2. (Renault, 2004)

⁶³ Uma dessas reportagens - Câmara gasta R\$ 1,3 milhão para ter canal de TV próprio - foi anexada a esta dissertação (vide Anexos)

TV pública ou palanque? (Folha de S.Paulo, 22/01/1998, p. 1-2, também sobre a inauguração da TV Câmara).

Deputados Pop-Star (Revista Istoé, nº 1478, 28/01/1998, p.8, artigo sobre a inauguração da TV Câmara).

Deputados se arrumam para aparecer na TV Câmara (Correio Braziliense, 22/01/98, p. 10).

Deputados vão ganhar canal de TV a cabo (O Estado de S. Paulo, 12/10/1997, p. A13).

Rede Congresso busca audiência – Deputados e senadores criam e expandem sua própria rede de comunicação, sofisticada e cara. (Folha de S.Paulo, 22/03/2001, p. 6)

A partir dos anos 2000, começa um período de profusão de TVs Legislativas pelo Brasil. Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores se organizam e iniciam um debate sobre a criação de suas emissoras. A tabela a seguir apresenta o atual panorama das emissoras legislativas estaduais, destacando o ano de criação e a modalidade de transmissão dos canais.

Tabela 6 - TVs Legislativas estaduais no Brasil

Estado	TV Legislativa	Ano de criação	Forma de transmissão
Acre	---	2012	Internet
Alagoas	TV Assembleia	2007	Cabo e internet
Amapá	TV Assembleia	2012	Cabo e internet
Amazonas	TV ALE	2000	Cabo e internet
Bahia	TV Assembleia	2007	Cabo, TV aberta e internet
Distrito Federal	TV Distrital	2006	Cabo e internet
Espírito Santo	TV Assembleia	2001	Cabo e internet
Goiás	TV Assembleia	1996	Cabo e internet
Maranhão	TV Assembleia	2011	Cabo e internet
Minas Gerais	TV Assembleia	1995	Cabo, TV aberta e internet
Mato Grosso	TV Assembleia	2001	Cabo, TV aberta e internet
Mato Grosso do Sul	TV Assembleia	2001	Cabo e internet
Pará	TV ALEPA	2006	Cabo e internet
Paraná	TV Sinal	2007	Cabo, TV aberta e internet
Paraíba	TV Assembleia	2004	Cabo e internet
Pernambuco	TV ALEPE	2002	Cabo, TV aberta e internet
Piauí	TV Assembleia	2007	Cabo, TV aberta e internet
Rio de Janeiro	TV Alerj	2004	Cabo, TV aberta e internet
Rio Grande do Norte	TV Assembleia	2003	Cabo, TV aberta e internet
Rio Grande do Sul	TV Assembleia	1996	Cabo, TV aberta e internet
Rondônia	ALE TV	2010	Cabo e internet
Roraima	TV ALERR	2003	Cabo e internet
Santa Catarina	TV AL	1999	Cabo e internet
Sergipe	TV ALESE	2004	Cabo e internet
São Paulo	TV ALESP	1998	Cabo, TV aberta e internet
Tocantins	TV Assembleia	2012	Internet

Fonte: elaboração do autor, a partir de consulta nos sites das Assembleias Legislativas e no site da ASTRAL.

Embora a maioria das emissoras legislativas ainda fique restrita à transmissão via cabo e internet, em dez estados as transmissões já funcionam também via TV aberta, seja pelo

sistema VHF, UHF ou por antena parabólica. Um dado interessante é que todas as emissoras possuem algum canal de comunicação pela internet, cuja criação é mais fácil por não depender de concessão ou regulamentação e por usar, praticamente, os mesmos equipamentos disponíveis para a produção via TV. Apenas no estado do Acre o parlamento local não criou uma emissora própria, mas mantém uma distribuição de vídeos com reportagens e programas pela internet.

A tabela também revela que 16 estados lançaram suas emissoras legislativas estaduais na primeira década dos anos 2000. Quatro Assembleias Legislativas inauguraram suas emissoras a partir de 2010 (curiosamente, o leque compreende os estados mais pobres da Federação: Amapá, Rondônia, Roraima e Maranhão).

3.4 O Censo Legislativo de 2005: um panorama da mídia legislativa no Brasil

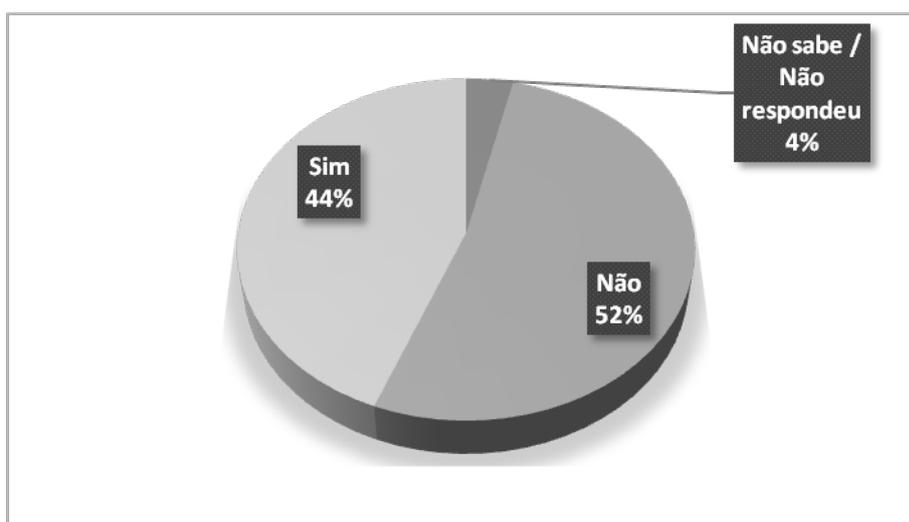
O primeiro Censo do Legislativo Brasileiro foi realizado em 2005 como parte do chamado Programa de Modernização do Legislativo Brasileiro, conhecido como Interlegis. Criado em 1997 pelo Senado como instrumento facilitador do processo de integração e modernização do legislativo brasileiro nas três esferas – federal, estadual e municipal, os objetivos estabelecidos pelo Interlegis são: a) melhorar a comunicação e o fluxo de informações entre os legisladores; b) aumentar a eficiência e a competência das casas legislativas; c) promover a participação cidadã nos processos legislativos.

Dados de 2009 informam que, inicialmente, mais de quatro mil câmaras de vereadores aderiram ao Censo, com a criação de salas multiuso para a realização de reuniões por videoconferência⁶⁴ e todos os 5.562 municípios brasileiros receberam questionários com perguntas relacionadas a nove temas. Entre as questões, algumas ligadas à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação e estrutura de comunicação com a sociedade.

Para efeitos deste trabalho, os dados mais importantes do Censo do Legislativo mostram que a maioria das Câmaras de Vereadores (2.912) afirma não possuir ou manter qualquer meio de comunicação com a sociedade, enquanto que 44% (2.448) usam algum tipo de meio de comunicação. O gráfico a seguir mostra os resultados da pesquisa.

Gráfico 3 - Câmaras municipais com relacionamento com mídia local

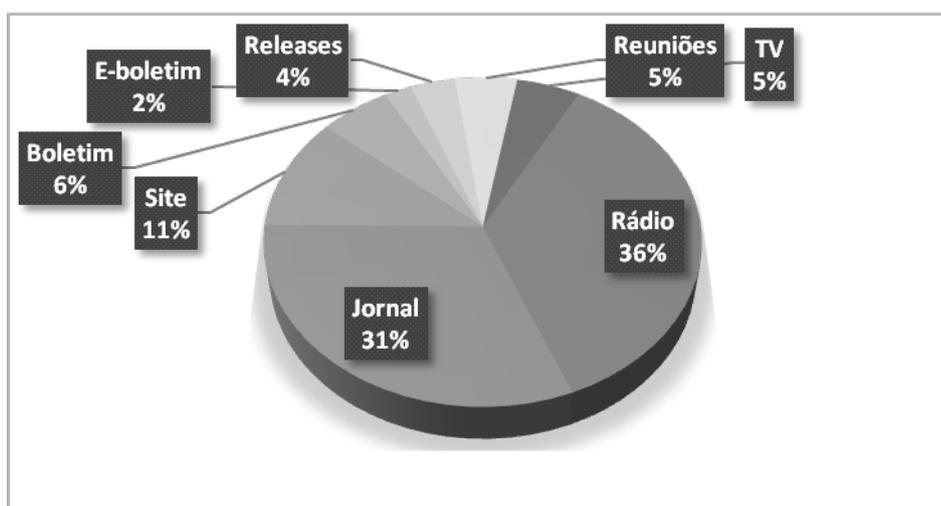
⁶⁴ Deste total, 3.500 receberam equipamentos, correspondendo a 63% das câmaras municipais brasileiras. O Interlegis também equipou as assembleias legislativas e câmaras de vereadores. Foi constituída então a Rede Nacional Interlegis – RNI, ligando o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Câmara Legislativa do Distrito Federal e assembleias. Um novo censo deveria ter sido efetuado no ano de 2009, entretanto as denúncias de más práticas administrativas e desvios envolvendo o alto escalão administrativo do Senado Federal publicadas na imprensa tiveram uma série de reflexos diretos sobre a administração. (Gonçalves, 2010).



Fonte: Interlegis (2005)

Do total de 2.448 Câmaras de Vereadores, a sondagem do Interlegis revela o rádio como o meio de comunicação mais utilizado (1.496 câmaras), superando até a mídia impressa (1.300), como mostra o gráfico a seguir. Depois destes meios de comunicação, o site institucional aparece com 458 registros. Outras mídias ficam em posições mais próximas (Boletim, 239; Releases, 213; Reuniões, 210; TV, 150; E-boletim, 92).

Gráfico 4 - Meios utilizados pelas Câmaras de Vereadores no relacionamento com a mídia local



Fonte: Interlegis (2005)

É importante assinalar que o Censo do Legislativo não aplicou os questionários nas câmaras municipais solicitando dos responsáveis a natureza da comunicação que é realizada com os cidadãos, o que impossibilita mensurar se as informações divulgadas pelos vereadores são de ordem jornalística, publicitária ou institucional.

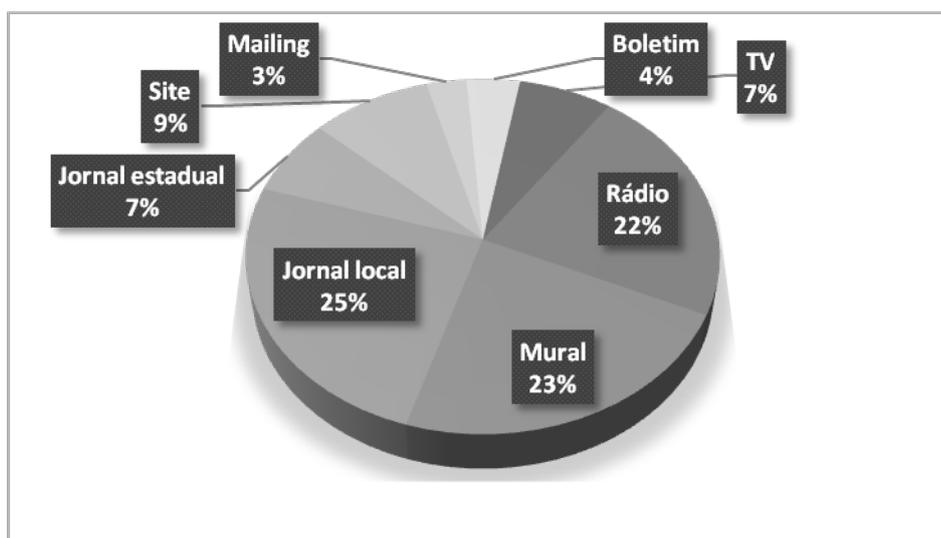
Gonçalves (2010) ressalta que a manutenção de mídias próprias pelas câmaras municipais também foi objeto de questionamento do Censo do Legislativo. Mas por causa da formulação da pergunta formulada e da própria metodologia do Censo, não foi possível extrair respostas mais bem categorizadas e definitivas sobre o tema. Os questionários aplicados tinham perguntas fechadas e respostas restritas, criando condicionantes de origem. Um deles é o de classificar os *press releases* e as “reuniões” como uma das opções de mídia.

Além disso, a predominância polissêmica no mundo da comunicação e generalização da pergunta contribuem para a falta de precisão nas respostas. Um exemplo: a pergunta feita pelo Interlegis – “A casa legislativa possui mídias externas de comunicação?”

O que pode ser considerado uma “mídia externa”? Na indagação do questionário o uso do verbo possuir pressupõe a efetiva manutenção, operação, financiamento e controle do meio, mas se é uma mídia pertencente ao parlamento, como poderia ser externa? Ademais, o fato de que, no senso comum, a publicidade utiliza o conceito “mídia exterior” para descrever o conjunto de suportes composto por outdoors, cartazes, painéis de rua, totens, letreiros digitais, *busdoors* e placas, entre outros, apresenta uma latente confusão para o respondente. É notório que as câmaras do Legislativo, em seus três níveis na Federação, se valem de campanhas institucionais de propaganda que utilizam estes suportes ditos “exteriores ou externos”. (GONÇALVES, 2010, p. 203).

A imprecisão da pergunta acaba impossibilitando a tipificação da mídia legislativa. O que podemos depreender é que, de acordo com o Interlegis, 2.024 câmaras municipais declararam possuir algum tipo de “mídia externa” para estabelecer processos de comunicação. O tipo de mídia pode ser encontrado no Gráfico 5. Observa que o jornal local, neste caso, configura-se como principal interlocutor entre a Câmara e a sociedade. Mas o rádio e o mural aparecem bem posicionados.

Gráfico 5 - Tipos de mídia externa das Câmaras de Vereadores

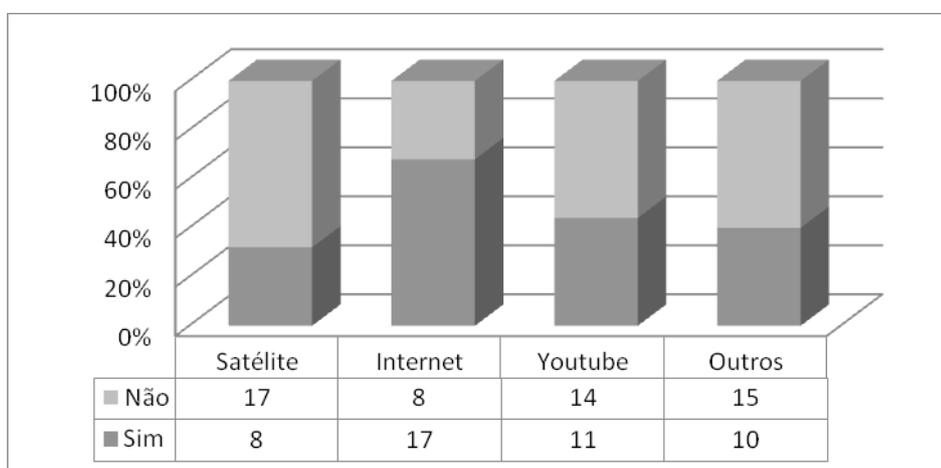


Fonte: Interlegis (2005)

De 2005, ano em que a Interlegis divulgou a pesquisa, até agora não foi realizado qualquer trabalho dessa magnitude. Algumas pesquisas locais têm sido desenvolvidas para mapear a mídia legislativa por região.

Barreto (2013) analisou as 92 Câmaras de Vereadores do Rio de Janeiro e constatou que 25 (51%) possuem alguma mídia legislativa (TV com transmissão a cabo, via *streaming*, canal de vídeos no YouTube e outras formas, como rádios, *podcasts* e até em sites comerciais). O gráfico a seguir mostra a divisão da forma de transmissão das 25 Câmaras Municipais do Rio que possuem mídia legislativa. Nota-se que algumas casas possuem mais de uma modalidade.

Gráfico 6
Forma de transmissão da mídia legislativa do Estado do Rio



Fonte: Barreto (2013)

3.5 Criação da ASTRAL e fortalecimento do setor

Tal expansão de emissoras na década de 2000 dialoga com o histórico recente das políticas de comunicação no Brasil. Em um curto registro, Bolaño afirma que a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, desenhou o que o autor classifica como a *terceira etapa das políticas públicas de comunicação*:⁶⁵ uma visão progressista, promotora da diversidade cultural, da prioridade das funções culturais e educativas dos meios, o que não representou, porém, avanços reais na democratização das comunicações. “O governo mostrou-se extremamente submisso aos interesses do empresariado do setor, sobretudo a partir da crise política que o fragilizou na metade do mandato” (BOLAÑO, 2007, p. 93).

Valente (2011) chama de *complementaridade marginal* a condição sob a qual surge a comunicação não-comercial no país. E Bolaño (2007) acrescenta que, embora a Lei de Cabodifusão tenha contribuído para o incentivo à produção local e independente,⁶⁶ o universo restrito das tevês a cabo faz saltar aos olhos o contrassenso de emissoras de instituições públicas e estatais praticamente só chegarem às pessoas com condições de pagar por uma assinatura. A afirmação de Bolaño dialoga com Melo (2013), que classifica como anomalia a inserção de emissoras no sistema a cabo, quando deveriam estar disponíveis para todo o público.

Nesse cenário, diretores de emissoras legislativas começaram a estabelecer diálogos e trocar ideias com o objetivo de reivindicar políticas públicas e ganhar musculatura política. Em agosto de 2003, foi criada a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL)⁶⁷, em Brasília, com representantes de dez casas legislativas.

O estatuto da ASTRAL determina que a entidade tem o objetivo de representar o interesse das emissoras de rádio e televisão legislativas perante poderes, órgãos e associações

⁶⁵ A primeira etapa é de caráter extremamente conservador, ocorrida durante a ditadura militar, que garantiu uma sólida articulação de interesses entre poderes políticos e econômicos. A segunda etapa, de tendência liberal, foi marcada pela reforma nas telecomunicações durante o governo Fernando Henrique, com caráter privatizante para fortalecer a concorrência no setor. Nesse período, a comunicação não-comercial enfrentou período de crise, em que os aparatos da comunicação pública foram se desmantelando. Entretanto, foi no mesmo período que a Lei de Cabodifusão foi aprovada, o que garantiu uma sobrevivência aos canais públicos, como já descrito neste trabalho.

⁶⁶ Além dos canais para a Câmara dos Deputados, Senado Federal e um terceiro dividido entre Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores, complementam os CBUGs um canal universitário, um educativo-cultural e um comunitário.

⁶⁷ Informações do site da ASTRAL (www.astralbrasil.org.br) apontam que a associação começou a ser pensada em encontros promovidos pela União Nacional dos Legislativos Estaduais (UNALE), a partir da necessidade de maior aproximação entre as casas legislativas que reuniam alguma experiência em televisão e às que ainda planejavam a criação de suas emissoras.

públicas; estabelecer o intercâmbio técnico e a troca de experiências entre os veículos de comunicação das casas legislativas; criar um núcleo de cooperação técnica para dar suporte à implantação, gestão e expansão dos canais de rádio e televisão dos parlamentos; estimular a criação e o funcionamento das emissoras de rádio e tevê em todas as unidades; promover o debate sobre o papel desses veículos de comunicação como instrumento de transparência nas ações do Poder Legislativo, de aprimoramento do sistema democrático e do exercício da cidadania; promover e estimular a realização de cursos, palestras treinamentos para os profissionais do setor; criar e organizar arquivos com informações e banco de dados, som e imagens que possam ser compartilhados entre os associados.

Outro momento importante a ser destacado para as emissoras legislativas ocorreu em 2007, durante o I Fórum Nacional de TVs Públicas. O evento serviu como ambiente de articulação entre as TVs não comerciais (comunitárias, educativas e culturais) na discussão e construção de propostas para fortalecer o setor. Na ocasião, o encontro foi visto como positivo pelos dirigentes da ASTRAL.

Pela primeira vez, desde a criação desses novos veículos de comunicação eletrônica atrelados ao Poder Legislativo das esferas federal, estadual e municipal, o governo acena para as emissoras legislativas com uma perspectiva de reconhecimento de sua existência como veículos de radiodifusão. Algo que deve ser atribuído à percepção de uma equipe de governo e, principalmente, a uma conquista do trabalho dessas emissoras, pela repercussão de suas ações e pela sua importância para a democracia brasileira. (MELO, 2003, p. 86).

O processo de implantação da TV digital no Brasil⁶⁸ foi um segundo momento de debates entre as emissoras legislativas. Isso porque com a transmissão digital, os canais precisam rediscutir seus modelos, analisar a possibilidade de organizar redes de compartilhamento de conteúdo e priorizar investimentos em tecnologia. Desde então, as emissoras legislativas têm se organizado para a formação da chamada Rede Legislativa de TV Digital. Em 2014, as casas legislativas de 23 cidades – com uma população total de 43 milhões de brasileiros – já compõem a rede.⁶⁹

Da mesma forma com que se caracterizaram por seu pioneirismo na instalação das TVs Legislativas estaduais, as assembleias de Minas e São Paulo foram as primeiras a estabelecerem parcerias com as TVs Câmaras e Senado para o compartilhamento de programação na plataforma digital. Nos demais estados, a Câmara e o Senado formalizaram uma parceria para

⁶⁸ O decreto que instituiu a TV digital no Brasil prevê a criação de uma plataforma única de transmissão para a Rede de Televisão Pública Digital, formada pelas emissoras geridas pela EBC (TV Brasil e NBR), emissoras legislativas (TV Câmara e TV Senado), TV do Judiciário (TV Justiça), além dos canais da Educação (MEC), Cultura (MinC) e Cidadania (Ministério das Comunicações).

⁶⁹ Fonte: Revista da ASTRAL, ano 03, nº 5, 2014.

a implantação de canais digitais abertos e gratuitos nas principais capitais do país. Cada emissora é responsável pelo compartilhamento de sinal em 13 capitais.

Uma das discussões mais recentes que envolve a ASTRAL e as TVs Legislativas refere-se à criação de mecanismos de interatividade entre o público e as emissoras a partir da digitalização das transmissões. Lemos⁷⁰ (2013) afirma que é na TV Legislativa que a interatividade digital pode se disseminar com maior velocidade, pelo fato de a tecnologia ser de baixo custo para ser implantada e pela pressão política dos parlamentares.

Melo (2013) aponta que a evolução das TVs Legislativas pode ser marcada por três fases distintas e complementares: gestação e experimentação, com a Lei do Cabo; expansão e crescimento, com a criação de emissoras em diversos estados e municípios do país; e estruturação, iniciada com a criação da ASTRAL, quando essas emissoras passam a reivindicar políticas públicas. O autor ressalta, entretanto, que embora exista uma diversidade de TVs Legislativas em operação no País, falta uma legislação que estabeleça as suas condições de utilização, gestão e financiamento. Dessa forma, cada casa legislativa acaba definindo a estrutura administrativa e de programação das emissoras.

É consenso entre estudiosos da mídia legislativa que a intenção de parlamentares ou profissionais com as emissoras dos parlamentos não segue apenas objetivo de dar mais transparência ao Poder Legislativo. Qualquer dispositivo de comunicação direta com eleitores é um objetivo claro dos legisladores. Bernardes (2011) afirma que o acesso público à instituição de poder e suas atividades cotidianas – sessões plenárias, reuniões de CPIs, audiências públicas, sessões solenes, etc. – foi ampliado com a criação dos meios de comunicação. Não podemos, entretanto, considerá-los como meios massivos. Mesmo assim, são veículos que oferecem informações a cidadãos que, antes deles, tinham pouco acesso aos parlamentos.

Observemos também que não só o fato de os eventos dos parlamentos serem transmitidos, mas também noticiados (através de programas jornalísticos dos próprios canais) e muitas vezes reprisados, permitem a visibilidade das propostas. O fato de um projeto de lei, por exemplo, ser notícia serve de alerta sobre sua existência aos grupos interessados ou não em sua aprovação. Em última instância, mobiliza socialmente grupos ou indivíduos, entidades e categorias profissionais (Bernardes, 2011).

⁷⁰ Guido Lemos é engenheiro da computação responsável pelo desenvolvimento do *middleware* Ginga, plataforma que gerenciará as funções interativas da TV digital no Brasil e deverá ser adotada por outros países. É um produto nacional, desenvolvido em plataforma aberta, com disponibilização de softwares livre de direito autoral, o que permitirá uma produção mais barata e colaborativa. O Ginga foi desenvolvido pelo Laboratório TeleMídia da PUC-Rio em parceria com o LAVID Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Fonte: Revista da ASTRAL, ano 02, nº 4, 2013.

3.6 A TV Alerj

Os primeiros projetos de lei⁷¹ apresentados pela Assembleia Legislativa do Rio que autorizavam a criação da TV Alerj surgiram em 1999, cinco anos antes da inauguração da emissora. Em outubro daquele ano, a então deputada Narcisa Tamborindeguy apresentou um Projeto de Resolução⁷² que cria a “TV Assembleia-Rio”. Na justificativa do projeto de lei, a parlamentar deixa clara a motivação de transformar a emissora num instrumento de aproximação e divulgação das ações dos deputados, e que suas inspirações são as emissoras do Legislativo federal.

É importante assinalar, ainda, que já se encontram em funcionamento as TVs Congresso Nacional e do Senado Federal, ambas com apreciável aceitação popular e que se constituem em valioso instrumento para oferecer, ao cidadão, uma melhor visão da importância das funções parlamentares no ambiente do Estado Democrático de Direito. (TAMBORINDEGUY, 1999).

Menos de um mês depois, uma comissão formada por oito deputados apresentou um Requerimento para a criação de um grupo de estudos que analisasse, em até 90 dias, a viabilidade de implantação de uma emissora do legislativo fluminense. A iniciativa foi aprovada, mas não há informações se, de fato, a comissão foi instaurada e, caso tenha sido, se chegou a alguma conclusão.

Na época, a imprensa deu pouca importância aos projetos de lei da TV Alerj.⁷³ O jornal *O Globo* publicou uma pequena matéria⁷⁴ anunciando que a emissora iria ao ar em 2001 (foi inaugurada em 2004) e que custaria R\$ 4 milhões. Alguns fatos da reportagem, entretanto, chamam a atenção por especular sobre o que mudaria nos trabalhos legislativos com a criação da emissora. “O plenário vazio quando começa o primeiro expediente, pode estar agora com os dias contados. A troca de agressões verbais também deverá ser banida. Os parlamentares garantem que o nível de discussão será elevado” (O GLOBO, 2000).

⁷¹ A íntegra dos projetos de lei apresentados nesta dissertação foi anexada ao presente trabalho (vide Anexos)

⁷² Projeto de Resolução é destinado a regular, com eficácia de lei ordinária, matéria de competência privativa da Assembleia e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo. Fonte: Regimento Interno da Alerj.

⁷³ As matérias foram anexadas ao presente trabalho (vide Anexos)

⁷⁴ “Deputados querem pôr no ar a TV Alerj (O Globo, em 25/05/2000). Na edição, a matéria ficou abaixo da coluna de Ricardo Boechat ao lado de uma série de anúncios publicitários.

Projetos relacionados à futura emissora do Parlamento fluminense só foram apresentados em 2003. Naquele ano, a deputada Aparecida Gama apresentou um Projeto de Resolução que previa a criação da “TV Assembleia – Alerj/Rio”. Na proposta, a transmissão do canal seria realizada via UHF, algo que ainda não encontrava respaldo jurídico que o autorizasse. Na justificativa, a parlamentar sustenta que a emissora poderia levar informação e democratizar os trabalhos legislativos, “permitindo ser assistida por todo o povo fluminense até o mais distante rincão do estado” (GAMA, 2003). No mesmo ano, outro parlamentar, Leandro Sampaio, apresentou projeto semelhante que prevê a transmissão da programação da TV Alerj em UHF.

Apesar dos quatro parlamentares citados, uma parlamentar designada pela maioria dos colegas capitaneou a implantação da TV Alerj: a deputada Heloneida Studart. Não há registros no site da Assembleia Legislativa de que a jornalista e escritora tenha apresentado algum projeto específico sobre o tema, mas as reportagens da época apontavam que Heloneida seria a responsável.⁷⁵ O primeiro passo concreto que tiraria do papel a ideia de implantar a TV Alerj foi noticiado em 23/12/2003 pelo jornal *O Globo*.⁷⁶ Naquele dia, o plenário aprovava a criação de 93 cargos comissionados, parte deles seria destinada à equipe que trabalharia na futura emissora, principalmente nas áreas de jornalismo e cultura. A reportagem teceu críticas à forma de contratação dos futuros funcionários.

O Natal não passará em branco para os deputados estaduais. Na convocação extraordinária de ontem, os parlamentares consumaram uma decisão tomada semana passada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa: por 58 votos a cinco, aprovaram o projeto de resolução que transforma 93 cargos efetivos em comissionados. A emenda que garantiria a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos, de autoria do deputado Dica, mesmo apresentada, sequer foi apreciada (O GLOBO, 2003).

A TV da Câmara dos Vereadores do Rio (Rio TV) iniciou suas transmissões antes da TV Alerj. Na época, a imprensa dedicava sua cobertura incluindo os dois canais nas reportagens. Em 10/12/2003,⁷⁷ a deputada Heloneida Studart afirmava que a emissora iria

⁷⁵ Uma matéria de *O Globo* (“Na Alerj, estudo feito gratuitamente” - 09/05/2001) informa que dois assessores da deputada, e mais um técnico de TV, estavam responsáveis pelo projeto de implantação da TV Alerj, sem custos para o Legislativo. Na mesma reportagem, a Câmara de Vereadores do Rio também já estudava a criação de sua emissora legislativa, mas havia encomendado de uma fundação a concepção de um projeto que teria custado R\$ 560 mil. Em 10/11/2001, outra matéria do jornal *O Globo* (“Alerj cria *call center* para receber denúncias”) relata que a deputada Heloneida Studart estava em conversações com o então diretor da antiga TVE (hoje TV Brasil), Fernando Barbosa Lima, para acertar o preço de operação da TV Alerj, que seria feito pela emissora educativa.

⁷⁶ “Deputados aprovam 93 cargos comissionados”

⁷⁷ ‘TV da Câmara de Vereadores entra no ar hoje’ (*O Globo*)

custar R\$ 323 mil mensais aos cofres públicos, o que incluía a produção e a cessão de equipamentos para a TV. A estreia da TV Alerj se deu no dia 17 de fevereiro de 2004.⁷⁸ Em caráter experimental, a emissora sofreu um atraso de sete horas devido a problemas técnicos. A ideia da direção do canal era exibir um programa especial sobre a importância da TV Legislativa, com depoimentos de deputados antes de iniciar a transmissão da sessão plenária ao vivo (às 14h30min). Entretanto, como o sinal da emissora não pode ser retransmitido, a alternativa foi gravar a sessão e depois passa-la na íntegra. No primeiro dia, deputados já esboçavam (ou pelo menos especulavam) uma mudança de comportamento com a criação da emissora. “Já estou de regime. Até emagrecer, vou fugir das câmeras”, disse o deputado Leandro Sampaio ao *Globo*.⁷⁹

Logo que a TV Alerj começou a operar, surgiram também as primeiras críticas e a atenção da imprensa à programação da emissora. A mais contundente registrada até hoje foi uma reportagem de *O Globo* – com chamada na primeira página – menos de cinco meses depois de o canal ser inaugurado. Com a manchete “Candidatos usam TV Alerj na campanha”, a matéria revelava que alguns parlamentares estavam utilizando a emissora como instrumento de propaganda eleitoral.

Microfone ligado, os candidatos atacam os adversários e defendem suas propostas. Nada de novo, não fosse o palanque um canal público de televisão: a TV Alerj. Criada para divulgar o trabalho dos deputados da Assembleia Legislativa do Rio e com orçamento anual de R\$ 3,9 milhões, a emissora transformou-se num poderoso instrumento de campanha para parlamentares não só do estado, mas também federais e até para o secretário estadual de Justiça, Sérgio Zveiter (PL), que deixou o governo para cuidar de sua candidatura à prefeitura de Niterói (O GLOBO, 2004).

A matéria revela que uma entrevista feita no estúdio da TV Alerj com o candidato à Prefeitura de Niterói chegou a ser reproduzida no telejornal da emissora.

“O secretário de Justiça Sérgio Zveiter, candidato à prefeitura de Niterói, disse nesta quarta-feira que já se considera no segundo turno das eleições, disse a apresentadora na abertura do *Telejornal Alerj*” (O GLOBO, 2004).

Outro caso citado na mesma reportagem mostra que duas deputadas estaduais, uma delas candidata à prefeitura de São Gonçalo, participavam de um debate no estúdio da TV Alerj e que ambas teciam críticas ao prefeito da época, que não foi ouvido depois para se defender. No mesmo programa, a parlamentar-candidata convidava a colega a integrar sua equipe de governo, caso fosse eleita. Na ocasião da matéria, o Tribunal Regional Eleitoral ficou de investigar o

⁷⁸ A emissora é transmitida até hoje no canal 12 da Net

⁷⁹ TV da Alerj estreia com atraso de sete horas (O Globo – 17/02/2004)

conteúdo dos programas, mas o processo foi arquivado. *O Globo* também não deu desdobramentos ao caso.

Somente em 2011 a TV Alerj teria novo destaque nos jornais, desta vez com viés positivo. O suplemento dominical *Revista da TV* fez reportagem de capa⁸⁰ sobre o funcionamento da emissora, a cobertura das atividades legislativas e os programas dedicados à temática cultural.

Os eleitores do Estado do Rio também têm seu veículo para monitorar a atuação dos deputados. Inaugurada em 2004, a TV Alerj tem programação 24 horas, das quais pelo menos quatro são dedicadas às transmissões das sessões do plenário da Assembleia Legislativa (O GLOBO, 2011).

A equipe da TV Alerj – com cerca de 30 profissionais – é formada por funcionários comissionados e terceirizados. Em sua maioria, os terceirizados ocupam funções técnicas. Não há na emissora nenhum funcionário admitido por meio de concurso público.⁸¹ A emissora faz parte da estrutura de Estado e depende, portanto, de verbas específicas da Assembleia Legislativa, que são definidas no orçamento estadual. Em 2014, os gastos mensais com a emissora giraram em torno de R\$ 670 mil por mês, incluindo rubricas de custeio, investimentos e salários com funcionários terceirizados. A despesa com os funcionários comissionados entra no total gasto com pessoal em todo Parlamento.

A TV Alerj não possui personalidade jurídica ou autonomia administrativa, sendo considerada um órgão administrativo (diretoria) da Assembleia Legislativa. Por isso, parcerias são feitas em nome do Poder Legislativo, não podendo envolver recursos financeiros. A TV Alerj firma parcerias com outras instituições para compartilhar programas jornalísticos culturais e institucionais.⁸²

Dentro da estrutura hierárquica da Assembleia Legislativa, a TV Alerj está subordinada ao Departamento de Comunicação Social, que por sua vez é vinculado à Presidência da Alerj.

⁸⁰ “*Não importa a audiência*” (O Globo, 06/03/2011).

⁸¹ Através de um processo licitatório, a Alerj contratou a produtora Digilab S.A para cuidar da transmissão da emissora e, principalmente, da parte técnica. Desde a inauguração, a empresa é responsável pelo serviço. Cinegrafistas, editores, auxiliares, diretores de imagem e operadores de áudio (cerca de dois terços do total de funcionários) compõem a maior parte da folha de funcionários. Alguns jornalistas também são contratados da empresa e trabalham como repórteres e produtores. Os funcionários comissionados exercem, principalmente, as funções de direção, apresentação de programas e reportagem.

⁸² Em 2013, a TV Alerj manteve parcerias com instituições como ABL, Canal Saúde (Fiocruz); Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal de Contas do Estado; TV Senado; TV Câmara Federal; TV Assembleia do Ceará; TV Novo Degase; Tome Ciência; Uerj e UniRio.

Além de supervisionar o trabalho desenvolvido pela TV, o Departamento de Comunicação responde pelos demais veículos da casa – Rádio Alerj, Jornal da Alerj e assessoria de imprensa.

No organograma da TV Alerj, existe o cargo de diretor e dois cargos de coordenação (Jornalismo e Programação). O trio acaba sendo responsável pela linha editorial da emissora, montagem da grade de programação, criação e execução de programas, busca de parcerias, entre outras atribuições. Apesar de a TV Alerj estar subordinada ao Departamento de Comunicação Social, na prática a escolha do diretor da emissora é feita com a anuência do presidente da Assembleia Legislativa, assim como acontece com os cargos de coordenação.

Não existem regras ou padrões de escrita (uma espécie de Manual de Redação) que norteiem o trabalho da TV Alerj, o que provoca dificuldades no dia a dia. Para o entendimento da diretoria e da coordenação, as atividades no plenário são as mais importantes, tendo prioridade na transmissão e cobertura das equipes de reportagem. Em seguida, ficam as audiências públicas realizadas pelas comissões. Ocorre então, em alguns momentos, que as sessões de homenagem convocadas por um único parlamentar (times ou jogadores de futebol, associações beneficentes, emissoras de rádio, universidades) se sobreponham na transmissão de audiências importantes ou mesmo aos depoimentos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Em alguns casos, o impasse chega à Presidência da Alerj, que acaba decidindo qual evento será transmitido pela emissora.

A TV Alerj cobre todas as atividades em que pelo menos um parlamentar esteja desempenhando alguma atividade legislativa vinculada ao Parlamento. Na programação da emissora não cabem programas com viés propagandísticos/publicitários sobre os deputados. Alguns exemplos de assuntos cobertos: audiências públicas, diligências externas de comissões, sessões solenes, sessões plenárias, reuniões temáticas. Trabalhos desenvolvidos pela instituição (visitas guiadas pelo Palácio Tiradentes, atividades culturais, Escola do Legislativo, Parlamento Juvenil, etc.). O que a TV Alerj não cobre, por exemplo, é se o deputado vai à sua base eleitoral participar de algum evento ou se é homenageado por alguma instituição.

O critério de cobertura da TV Alerj também obedece à produtividade do parlamentar. Se algum deputado apresenta um projeto de lei, participa de uma audiência pública, realiza uma sessão solene, a reportagem da emissora acompanha a pauta e produz material (veremos adiante). Se um parlamentar é menos produtivo, ele terá menor chance ser entrevistado pelos repórteres do canal.

Atualmente, a programação da TV Alerj é correspondente a 16 horas por dia (das 08h à meia-noite). Também é possível assistir à programação pela internet no site da emissora⁸³. 20 municípios fluminenses transmitem o sinal, que também é irradiado via parabólica, podendo ser sintonizado em todo o país. A TV não faz medição de sua audiência. Em entrevista a *O Globo*,⁸⁴ o diretor da emissora, Aristides Boyd, justifica que o valor da pesquisa é alto demais. Perguntado se sabia quantos pontos de audiência o canal fazia em média, o jornalista foi claro. “Ah, deve ser traço. Não encomendamos pesquisa, é muito caro. Nosso objetivo não é ter audiência, pois falamos de um tema muito específico. Sabemos que não é pra muita gente” (BOYD, 2011).

Pela infraestrutura e tamanho da equipe, a TV Alerj não consegue preencher sua programação com uma produção feita somente por ela. Essa é a principal razão da emissora firmar parcerias e compartilhar conteúdo. Em 2013, a TV Alerj registrou um total de 1.503 produções, entre transmissões e gravações. Nesta dissertação, vamos concentrar nossa análise no principal programa jornalístico da emissora, o *Jornal da Alerj*. Antes, no entanto, vamos registrar outros programas jornalísticos do canal.

Plenário em Questão: programa noticioso que faz um resumo do que foi votado e discutido nas sessões plenárias. Apresenta reportagens e trechos de discursos dos parlamentares.

Alerj Entrevista: programa de entrevista no estúdio, com meia hora de duração, sempre com um deputado convidado, onde ele apresenta seus projetos, a participação em comissões, presta contas do seu mandato.

Alerj Debate: Com meia hora de duração, o programa tem a participação de pelo menos um deputado e pode contar com até dois convidados. O programa aborda um tema central (definido pelo parlamentar) que é avaliado pelos debatedores. Em geral, tanto o deputado quanto os convidados não apresentam opiniões divergentes sobre o programa, até porque é o próprio parlamentar quem se responsabiliza por convidá-los.

Dos programas jornalísticos listados acima, apenas o *Jornal da Alerj* tem um horário específico de exibição (21h30, com reprise às 9h30 do dia seguinte). Esta dissertação irá analisar a produção e a exibição do *Jornal da Alerj* seguindo o método do endereçamento, a seguir.

⁸³ (www.tvalerj.tv). De acordo com o Relatório de Atividades 2013 entregue pela direção da TV Alerj à Presidência da Assembleia Legislativa, o site alcançou cerca de 11,8 milhões de acessos desde seu lançamento.

⁸⁴ A entrevista entrou na mesma matéria que reportou o funcionamento da emissora - “Não importa a audiência” (O Globo, 06/03/2011).

4. O TELEJORNALISMO NA TV LEGISLATIVA: O MODO DE ENDEREÇAMENTO DO JORNAL DA ALERJ

4.1 Procedimentos metodológicos

A presente dissertação irá utilizar o método do *modo de endereçamento* para examinar as práticas jornalísticas adotadas pela TV Alerj e procurar cruzar seus resultados com a construção teórica aqui realizada sobre Comunicação Pública. Iremos explicitar a origem do conceito, suas premissas, formas de aplicabilidade e os operadores da análise. Mas, desde já, podemos ementá-lo como *o modo que um programa específico se relaciona com a audiência a partir da construção de um estilo, o que acaba configurando e reconfigurando o próprio gênero em si*.

É necessário registrar que a metodologia que engloba o modo de endereçamento começou a ser desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa e Análise em Telejornalismo, do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. Criado em 2001 e coordenado pela Prof.^a Dra Itania Maria Mota Gomes, o grupo de pesquisadores trabalha com a análise de programas telejornalísticos a partir da perspectiva teórico-metodológica dos Estudos Culturais, abordagem que implica a consideração simultânea de aspectos históricos, sociais, ideológicos e culturais do telejornalismo.⁸⁵

Uma das justificativas que motivaram a criação do grupo foi a escassez de desenvolvimento de métodos de análise adequados para produtos televisivos, sobretudo os telejornais. O que se observa, em termos gerais, é que a televisão é abordada de forma mais geral, macroeconômica, seguindo perspectivas históricas ou sociais, enquanto o programa televisivo, produto cultural com suas especificidades é posto à margem. Gomes (2011) diz que a situação parece se agravar quando o telejornalismo entra em cena. A pouca ênfase nos produtos televisivos, tomados eles mesmos como objeto empírico, resulta numa fragilidade teórico-metodológica quando se faz necessário descrever, pesquisar, interpretar dados e modos de funcionamento.

⁸⁵ Há um segundo conceito utilizado pelo grupo da UFBA: a *estrutura de sentimento*. Expressão criada por Raymond Williams, o termo representa uma hipótese cultural que permite analisar a relação entre os diferentes elementos de um modo de vida. Gomes (2011) afirma que a estrutura de sentimento pode servir para estudar significados e deslocamentos das palavras-chave que definem o jornalismo como instituição ao longo de sua história, e que pode ser configurado na metodologia de análise de programas televisivos, através da observação dos significados e de seus deslocamentos históricos. Em suma, é atentar às expressões e acompanhar sua trajetória no discurso jornalístico: objetividade, imparcialidade, interesse público, responsabilidade, quarto poder, entre outros. Para efeitos de pesquisa nessa dissertação, optamos por não utilizá-lo, por entender que nosso objeto – o *Jornal da Alerj* – não será estudado numa perspectiva histórica, mas dentro de um intervalo temporal mais definido.

A metodologia aqui empregada assume como premissa que o telejornalismo é uma *forma cultural* e uma *instituição social*, nos termos de Raymond Williams (1997), um dos principais expoentes dos Estudos Culturais. A análise do telejornalismo como instituição social precisa levar em consideração sua formação dentro de um contexto histórico, econômico, político, social e cultural específico amparado por regras, normas e valores que, ao mesmo tempo, o caracterizam, dando-lhe identidade, e o torna reconhecido pelo público, dando-lhe legitimidade.

Raymond Williams destacou-se pelo estudo crítico da cultura, da natureza e as relações do modo de vida da organização social. Estudos da literatura, antropologia, sociologia e da comunicação foram ampliados por seu esforço e êxito de entender a cultura como uma forma de atuação na sociedade contemporânea. Segundo ele, a televisão é, ao mesmo tempo, uma tecnologia e uma forma cultural, enquanto que o jornalismo caracteriza-se como uma instituição social.⁸⁶ O telejornalismo funciona, então, como uma *construção social* por desenvolver uma formação econômica, social, cultural e por procurar cumprir tal formação (Gomes, 2011).

Quando usamos o termo *construção*, significa dizer que o jornalismo desempenha o papel de tornar a informação disponível ao público, porém a maneira que ele o faz segue critérios de diferentes organizações jornalísticas, o que acaba desencadeando uma construção de cada instituição dentro de contexto histórico, social e econômico. Gomes (2011) descarta uma concepção cristalizada e inerte do jornalismo, procurando ratificar seu caráter histórico e cultural. Dessa forma, a metodologia do modo de endereçamento força uma atenção às diferenças existentes entre as sociedades, seus intervalos históricos e seus jornalismo, tanto no tange aos valores e convenções quanto nas formas do gênero.

Já observamos aqui que, se referenciarmos e dialogarmos a Comunicação Pública com as mídias legislativas, o jornalismo exercido pelos canais dos parlamentos segue a perspectiva de contraposição no discurso ou de alternativa à pauta estabelecida pela mídia privada diante do Legislativo. É a mídia comercial a principal emissora de informações, o que contribui para sedimentar o conhecimento da população. E é a mídia legislativa outra rota de transmissão de conteúdo.

Outro discurso que referenda a mídia legislativa é o princípio constitucional da publicidade. Como poder republicano, o Legislativo aprimorou sua forma de divulgação,

⁸⁶ Williams (*apud* Gomes, 2011), avalia que as instituições formam um dos três aspectos de todo processo cultural, junto com as tradições e as formações. Ali, os meios de comunicação aparecem, junto com a família, a escola, a igreja, certas comunidades e locais de trabalho como instituições que exercem poderosas pressões sobre o modo de vida, “ensinam, confirmam e, na maioria dos casos, finalmente impõem significados, valores e atividades”.

aperfeiçoando setores tradicionais, como assessoria de imprensa, e implantou veículos institucionais que servem de fonte para a sociedade e para os veículos de comunicação privados. Não é incomum, por exemplo, uma emissora de TV comercial retransmitir a sessão de uma CPI ou as votações no plenário que estão sendo transmitidas pela TV Legislativa. Outro caso comum é a cessão de imagens das emissoras legislativas aos canais comerciais: são audiências públicas, votações de projetos de lei e solenidades acompanhadas pelas mídias do Parlamento que não tiveram a cobertura da mídia comercial.

Do ponto de vista dos valores que constituem o jornalismo como instituição social, Gomes (2011) propõe interrogar como se dá a conjunção entre jornalismo, sociedade e cultura, como essa conjunção interage e reconfigura valores jornalísticos tomados como universais: interesse público, objetividade, atualidade, credibilidade, independência e legitimidade. Se tomarmos como exemplo o interesse público, veremos que este é um dos principais valores jornalísticos, funciona como um regulador profissional e ético, é apregoado em diferentes emissoras, tornou-se uma expressão facilmente encontrada nos discursos que buscam legitimar a prática jornalística. Pelo fato de o modo de endereçamento ser inspirado nos Estudos Culturais, sua visão multiculturalista não permite a visão de apenas “um” interesse ou “um” público, mas em todas as nuances contextuais específicas. O olhar que a TV Alerj adota sobre o interesse público pode não ser o mesmo que uma emissora comercial, por exemplo.

Além de estar inserido num fluxo de (re)construção social, o telejornalismo também se comporta como uma *forma cultural*. Gomes (2011) afiança a necessidade de compreender a notícia como forma cultural específica de lidar com a informação, assim como o programa jornalístico se apresenta como uma forma cultural específica de lidar com a notícia na TV. Para Gomes, a notícia se comporta como um gênero do discurso e o programa jornalístico como um gênero midiático.

Naturalmente, a notícia televisiva é um discurso que é estruturado pelos discursos mais amplos da televisão. A notícia, seja ela ouvida no rádio, lida nos jornais ou vista na televisão, ganha muito de sua configuração das características do próprio meio no qual ela aparece. Daí a importância de analisarmos as configurações da notícia como um gênero discursivo em relação às características que ela ganha quando elaborada para transmissão na televisão (GOMES, 2011, p. 23).

Williams (1997) avalia que a notícia como discurso leva em consideração três aspectos: a *posição*, o *assunto adequado* e o *modo de composição formal*. A posição refere-se não apenas ao modo de abordagem da notícia, mas com os objetivos retóricos da abordagem com relação à audiência; o assunto adequado de diferentes gêneros vai variar exponencialmente de acordo com os discursos; e o modo de composição formal é a estrutura que a notícia será apresentada.

Se pensarmos em uma matéria clássica de televisão, por exemplo, teremos a sequência: cabeça – *off* – passagem – sonoras e nota pé.

Embora pareça óbvio, a questão da imagem faz muita diferença quando o assunto é o telejornalismo. Williams (1997) afirma que a credibilidade e as imagens de uma cobertura televisiva reforçam a expectativa da objetividade e imparcialidade nas convenções jornalísticas que compõem as matérias. Em alguns casos, a variedade de imagens oferecidas pode surgir como um forte apelo à audiência e, de modo a manter o telespectador fiel ao programa, as imagens acabam estruturadas seguindo uma estética de produção de mercadorias.

O *modo de endereçamento* tem origem na análise de filmes, sendo adaptado por Gomes (2011) para o telejornalismo e seus modos de construção de identidade com os telespectadores. Ellsworth (*apud* Gomes, 2011) resume o conceito na seguinte pergunta: “Quem esse filme pensa que você é?” O modo de endereçamento é um conceito que se refere a algo que está no programa televisivo e que atua sobre seus espectadores imaginados ou reais.

Mas há certa diferença no modo como o conceito é compreendido pela teoria do cinema e pelos pesquisadores da recepção televisiva. Gomes (2011) afirma que, no primeiro caso, refere-se aos *subject positions* do filme (enquadramentos fílmicos e inúmeras posições de sujeito que os espectadores são convocados a ocupar num filme específico). No caso do telejornalismo, é entendido como o *estilo* do programa.

Modo de endereçamento é aquilo que é característico das formas e práticas comunicativas específicas de um programa, diz respeito ao modo como um programa específico tenta estabelecer uma forma particular de relação com sua audiência. (MORLEY; BRUNSDON *apud* GOMES, 2011, p.33).

Gomes (2011) entende o modo de endereçamento como a maneira pela qual um determinado programa se relaciona com sua audiência a partir da construção de um estilo, o que nos permite compreender como as questões são atualizadas em um produto específico (no caso, o *Jornal da Alerj*).

Examinar pela perspectiva do modo de endereçamento permite entender quais os formatos e as práticas de recepção solicitadas e construídas pelos programas jornalísticos televisivos. Gomes (2011) afirma que os conceitos têm sido apropriados para ajudar a pensar como determinado programa relaciona com sua audiência a partir da construção de um *estilo*, que o identifica e o diferencia dos demais. Assim, o modo de endereçamento leva a pressupor que a produção de uma notícia leva em conta não apenas a orientação em relação ao acontecimento, mas a orientação em relação ao receptor, grande parte dela fruto do *apelo* do

programa aos telespectadores. Esta “orientação para o receptor” é o modo de endereçamento e é ele que provê grande parte do apelo de um programa para os telespectadores.

4.2 Operadores de análise

Apesar de parecer óbvia, esta pesquisa leva em conta os elementos que configuram os dispositivos propriamente semióticos da TV, os recursos da linguagem televisiva (filmagem, edição, montagem de imagem e de som empregados nas reportagens) e os recursos verbais. Entretanto, a descrição dos elementos semióticos não nos parece suficiente para compreender as estratégias de construção dos modos de endereçamento. Para estabelecer uma linha de observação e análise, procuramos estruturar nossa pesquisa avaliando os operadores de análise do telejornal. O modo de endereçamento estabelece quatro critérios básicos que podem se desdobrar em outras categorias.

O mediador: Gomes (2011) assinala que os apresentadores, comentaristas, correspondentes e repórteres representam as figuras centrais na construção da ligação entre o telespectador. Para compreender o modo de endereçamento, torna-se fundamental analisar quem são os âncoras, como se posicionam diante das câmeras e de que maneira se comportam para quem os assiste. O que vamos procurar a partir deste ponto é desdobrar este operador de análise para examinar, no *Jornal da Alerj*, como a credibilidade do telejornal é pavimentada através da legitimação dos papéis desempenhados pelos repórteres legislativos. Iremos investigar a performance como operador analítico e colocar em relevo o caráter interpretativo dos mediadores. Gomes (2011) afirma que o mediador é o responsável pela predominância do verbal na televisão. Nesse sentido, iremos adotar como ferramenta a observação do texto verbal, as estratégias narrativas e recursos retóricos.

Organização temática: Em casos de programas temáticos,⁸⁷ como o *Jornal da Alerj*, um telejornal legislativo, trata-se do operador de maior importância. Gomes (2011) assevera que a análise da organização temática de telejornais demanda maior atenção e precisa ser compreendida através da observação da apresentação de diversas editorias, além do modo específico na construção de identidades com a audiência.

O contexto comunicativo: O contexto que compreende emissor, receptor, suas circunstâncias de espaço e tempo onde ocorre o processo comunicativo. Gomes (2011) avalia que a comunicação possui ambiente físico, social e mental partilhado.

⁸⁷ Outros exemplos programas temáticos são telejornais culturais, econômicos, esportivos, ecológicos.

Isso pode ser melhor explicado pelo recurso da noção de instruções de uso de um texto, ou seja, aqueles princípios reguladores da comunicação – os modos como os emissores se apresentam, como representam seus receptores e como situam uns e outros em uma situação comunicativa concreta. Um programa jornalístico sempre apresenta definições dos seus participantes, dos objetivos e dos modos de comunicar, explicitamente (“você, amigo da Rede Globo”, “para o amigo que está chegando em casa agora”, “esta é a principal notícia do dia”, “Agilidade, dinamismo e credibilidade é o que queremos trazer para você”, “você é meu parceiro, nós vamos juntos onde a notícia está”) – ou implicitamente – através das escolhas técnicas, do cenário, da postura do apresentador (GOMES, 2011, p. 38).

O pacto sobre o papel do jornalismo: Um leque de acordos tácitos que nivela o papel do jornalismo na sociedade. É esse leque, segundo Gomes (2011), que compreende aquilo que o telejornal diz ao telespectador o que este deve esperar assistir no telejornal. O leque corresponde às normas, valores, convenções que constituem o jornalismo como instituição social, lidando com noções como objetividade, imparcialidade, factualidade, interesse público, atualidade, quarto poder. Ideias como verdade, pertinência e relevância da notícia e com quais valores-notícia de referência opera. Formatos de reportagem como nota, reportagem, entrevista, indicador, editorial, comentário, resenha, ou seja, os quadros narrativos que emolduram as construções noticiosas.

Entremeando com a análise do Jornal da Alerj pelo modo de endereçamento, iremos destacar trechos de uma entrevista concedida pelo diretor-geral da emissora, Aristides Boyd (2014)⁸⁸, o que contribui para a ilustração de um contraponto (ou complemento) entre o que foi examinado e o posicionamento de quem é responsável pela gestão do canal.

4.3 O Jornal da Alerj

O *Jornal da Alerj* é a primeira e mais antiga produção jornalística da TV Alerj. Foi ao ar pela primeira vez em abril de 2004, pouco mais de dois meses após a estreia da emissora. O telejornal é apresentado, de segunda a sexta-feira, em uma edição diária (às 21h) com reprise às 9h do dia seguinte. Nossa opção foi analisar onze edições do telejornal veiculadas no ano de 2013, entre fevereiro e dezembro. É importante destacar que as edições do *Jornal da Alerj* são interrompidas nos meses de janeiro e julho devido ao recesso parlamentar. Sorteamos para análise 11 programas exibidos em 2013, sendo examinadas as edições dos dias: 5 de fevereiro,

⁸⁸ A íntegra da entrevista está anexada à dissertação.

5 de março, 12 de abril, 25 de maio, 12 de junho, 27 de junho, 14 de agosto, 20 de setembro, 8 de outubro, 27 de novembro e 12 de dezembro.

Um dos primeiros pontos a serem observados é que a operosidade do *Jornal da Alerj* é diretamente proporcional à produtividade da Assembleia Legislativa. Boyd (2014) afirma que as edições não possuem uma duração específica, elas variam de acordo com que os deputados fizeram naquele dia. A despreocupação com a temporalidade do jornal ocorre porque, ao contrário de telejornais da mídia comercial, a TV Alerj não possui uma programação obediente à lógica publicitária. Por sua vez, quadros e reportagens são produzidos pela equipe para compensar edições em que quase nada foi realizado no Parlamento. Em dias de sessão plenária⁸⁹ por exemplo, (terças, quartas e quintas), as edições costumam ser maiores justamente porque os projetos de lei são discutidos e votados no plenário. Das edições analisadas, a duração de cada variou entre 11 e 18 minutos.

4.4 O mediador

Não é o mediador o elemento central de endereçamento do *Jornal da Alerj*, mas é a partir de suas características performáticas que podemos inferir e dialogar com outros operadores. Analisando as edições do telejornal por esse viés, observamos que *o endereçamento ao telespectador reforça que o estúdio, cenário, repórteres e apresentadores são apenas um acessório da notícia.*

Gravado em estúdio, o cenário do *Jornal da Alerj* é simples, composto por uma bancada de madeira com tampo azul e tela de LCD, ambos sobre um tablado também prateado. Margeando a superfície, quatro pilares prateados “dão a ideia de austeridade e solidez” (Boyd, 2014). Szpacenkopf (2003) afirma que na apresentação das notícias está incluído o cenário, que não deve ser ignorado ou tampouco negligenciado. Dele fazem parte os apresentadores, suas roupas, o *décor*, o horário, as vinhetas, a hierarquização das notícias, além da própria cena da informação.

Na escalada do telejornal,⁹⁰ o apresentador faz a narração das matérias que irão ao ar, intercalando sua locução com trechos das entrevistas dadas pelos deputados nas reportagens.⁹¹

⁸⁹ As sessões plenárias da Assembleia Legislativa do Rio possuem três etapas regimentais. A primeira é o Expediente Inicial (sempre às 14h30min), quando deputados usam a tribuna para discursar. A Ordem do Dia começa às 16h30min, horário em que os parlamentares apreciam e votam os projetos de lei. Assim que a votação termina, começa o Expediente Final, uma nova fase de discursos na tribuna com tema livre. Obrigatoriamente, a sessão termina às 18h30min.

⁹⁰ Escalada é a etapa do telejornal em que o apresentador anuncia as manchetes da edição.

⁹¹ Recurso conhecido como *teaser*.

Das edições examinadas, *nenhuma escalada deu destaque a alguém que não fosse um parlamentar*. Uma trilha sonora de fundo confere mais dinamismo à narrativa, endereçando agilidade ao telespectador. O plano de câmera - mais fechado no âncora - oferece proximidade a quem assiste.

Após a escalada, uma vinheta (em tons de azul) surge com o nome do telejornal e uma ilustração do Palácio Tiradentes, a mesma usada como marca d'água da emissora. Boyd (2014) explica que não houve critério definido para a escolha da cor. “Poderia ser qualquer outra cor que funcionasse melhor no cenário”. Em uma análise bastante superficial, observamos que cenários em tons de azul são tendência em outros telejornais: no Jornal Nacional (TV Globo), no Jornal da Record (Record) e no Jornal da Band (Bandeirantes).

As cores do cenário são importantes mediadores. Guimarães (*apud* Oliveira, 2012) relata que a cor é um dos mediadores de recepção mais instantânea na comunicação jornalística. O autor defende que a expressão das cores é construída sobre a estrutura de códigos culturais.

A recepção eficiente da informação cromática em veículos jornalísticos depende das informações externas à própria cor, como a contextualização da informação, o estudo do ambiente cultural, as diretrizes e os paradigmas que direcionam consciente ou inconsciente a utilização das cores nas informações veiculadas (GUIMARÃES, 2003, p. 21 *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 124)

Enquanto o apresentador lê as *cabeças*⁹² das matérias, artes (chamadas de selos) ilustram o monitor em LCD com o assunto que está sendo tratado (plenário, comissões, CPI, cultura, etc), o que ajuda a orientar a quem assiste, uma vez que a linguagem legislativa, rebuscada, se distancia do vocabulário de boa parte do público. Um aspecto que chama a atenção do *Jornal da Alerj* é que a figura do mediador – seja personificada no apresentador ou estetizada em sua composição visual (selos, vinhetas, cenário) – tem a preocupação *de endereçar uma linguagem mais simples ao telespectador, numa espécie de decodificação do vocabulário legislativo*. Boyd (2014) afirma que, embora a emissora não possua um Manual de Redação, a regra em questão é simplificar o discurso, utilizar a linguagem mais simples possível.

Não adianta usar termos que os deputados estão acostumados a usar: substitutivo, emenda modificativa, destaques. Esse linguajar predomina nas discussões do plenário. Mas quando estamos falando de reportagem, de telejornal, a gente precisa simplificar o discurso pra que todos entendam o que os parlamentares estão fazendo (BOYD, 2014)

⁹² Cabeça de matéria é a trecho mais importante da reportagem. Seria o mesmo que o lead no meio impresso.

Na edição do dia 12 junho, por exemplo, uma reportagem do plenário fala da aprovação do projeto de lei que define a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Executivo para o ano seguinte. Uma peculiaridade dessa votação era a definição sobre qual seria o percentual para deputados apresentarem suas emendas parlamentares. O governo havia definido um valor R\$ 70 milhões para cada parlamentar. Numa tentativa de se esquivar de termos rebuscados usados durante o rito desta votação no plenário (substitutivo de projeto, previsão de receita líquida para emendas), a repórter simplificou o procedimento ao narrar o que aconteceu.

Repórter: entre as emendas aprovadas, destaque para a possibilidade de cada deputado em utilizar até R\$ 70 milhões em emendas parlamentares, que poderão ser usadas para determinar que o governo construa hospitais, escolas e creches.

Deputado: essas emendas são importantes para os deputados, pois eles ouvem as suas bases eleitorais e podem destinar recursos. Muitas vezes, o deputado repara num problema que pode parecer pequeno diante de tantas demandas que o governo possui, mas que para aquela cidade, aquele bairro, se resolvido, vai melhorar a vida das pessoas.

Um outro exemplo de tentativa de simplificação da linguagem é um dos quadros do Jornal da Alerj: *o ABC do Legislativo*. Nele, há um trecho de uma fala do parlamentar do plenário e em seguida, o repórter narra *em off* a explicação daquele termo. Na edição do dia 25 de maio, a expressão explicada foi “questão de ordem”.

Narrador: quando um deputado pede a palavra durante as votações no plenário para expressar sua opinião, tecer comentários sobre a proposta que está sendo votada ou pedir alguma orientação ao presidente da sessão, ele deve usar a expressão questão de ordem.

Poucos recursos gráficos são utilizados nas edições, o que confere simplicidade no ato de transmitir. A Figura 2 traz a imagem de como é o cenário padrão do Jornal da Alerj.

Figura 2 -Cenário do Jornal da Alerj



Fonte: *print screen* da edição do dia 27 de junho na web

O uso do videografismo é uma constante no telejornal para compensar a falta de variedade de imagens. É fácil deduzir que, pelo fato de a emissora cobrir sempre as mesmas atividades legislativas (audiências públicas, CPIs e plenário), o material visual seja pouco diversificado (observamos que a tônica das matérias mostra imagens de parlamentares trabalhando nas comissões ou discursando na tribuna, por exemplo). Uma alternativa seria a realização de gravações externas, imagens feitas na rua, em locações ou ambientes relacionados ao tema tratado. Mas isso acaba quase não sendo feito pela pouca quantidade de equipamentos disponíveis.⁹³ Boyd justifica que a prioridade na cobertura jornalística da emissora são os eventos realizados dentro do Palácio Tiradentes.

Como temos quatro, cinco eventos por dia, precisamos nos concentrar naquilo que os deputados fazem dentro da Assembleia Legislativa. Ainda que possa ser interessante realizar alguma filmagem externa, não podemos deixar de cobrir o trabalho parlamentar (BOYD, 2014).

Dessa forma, uma articulação entre as categorias *mediador, contexto comunicativo e organização temática*, permite-nos deduzir que o Jornal da Alerj *procura endereçar ao telespectador que o plenário e as salas das comissões são os locais de trabalho dos parlamentares, que ambos formam o palco das decisões políticas.*

Se em telejornais populares a figura do âncora é a mais performática possível, com gestos e caminhadas pelo cenário, expressões corporais mais expansivas, alterações de voz mais elásticas, no *Jornal da Alerj* o apresentador é apenas o anunciador das notícias. Ele insere o menor grau de personalismo próprio no telejornal. Sentado o tempo todo, sempre usando ternos alinhados (ou vestidos discretos, no caso das mulheres) o apresentador só possui uma única virada de câmera em todo o telejornal, o que denota que os recursos de movimento são restritos, endereçando ao telespectador que o conteúdo é mais importante que a moldura. A figura a seguir mostra os três planos de câmera existentes no jornal.

Figura 3 - Planos de câmera no Jornal da Alerj

⁹³ A TV Alerj dispõe de três câmeras para acompanhar todas as atividades realizadas pelo Parlamento.



Imagem 1 - Plano de câmera da escalada do jornal



Imagem 2 - Plano de câmera padrão do jornal



Imagem 3 - Plano de câmera mais aberto: encerramento do jornal

Fonte: *print screen* feito da edição do dia 12 de junho

Em geral, a participação dos repórteres do *Jornal da Alerj* segue a mesma composição observada em telejornais da mídia comercial, mas com particularidades próprias. Para começar, poucas são as reportagens em que o repórter aparece fazendo sua *passagem*.⁹⁴ A ausência do repórter como mediador endossa o endereçamento de que o jornalista nada mais é que um

⁹⁴ **Passagem é o termo que corresponde a aparição do repórter na matéria para transmitir alguma informação.**

elemento secundário da notícia, e que sua posição como mediador deve ser a mais distante possível. Em suma: o mediador não se apropria do que fala, pelo contrário, esforça-se para não demonstrar envolvimento pessoal com o relato.

Nas matérias feitas no plenário, local mais importante do Parlamento, a imagem do repórter não é registrada. Um discreto crédito no canto inferior esquerdo da tela, além da narração do jornalista, registra sua participação. Em todas as edições analisadas nesta dissertação, as matérias referentes às votações dos deputados careceram da presença do repórter. Boyd (2014) diz que não existe um critério ou regra para o repórter aparecer ou não, mas ressalta que o importante é que o jornalista “não tenha mais em destaque do que a notícia”.

Faz parte da linguagem do jornalismo o repórter aparecer na matéria. É a sua marca, sua assinatura. O que nós procuramos evitar é fazer com que o profissional seja mais importante que a notícia em si. Ele pode aparecer de forma discreta, registrar o fato, mas não usar de algum tipo de estrelismo (em depoimento ao pesquisador).

Na edição das matérias feitas no plenário, observa-se, geralmente, um longo encadeamento de *offs* (com o jornalista registrando e explicando os projetos aprovados) e sonoras dos deputados explicando e justificando suas propostas aprovadas. Tal característica contribuir para inferir que o *Jornal da Alerj* procura afastar a figura do mediador daqueles que são os protagonistas do discurso do telejornal: os deputados.

Outro ponto que caracteriza o formato quase exclusivo do *Jornal da Alerj* frente a outros telejornais e, neste caso, inter cruzando com a categoria *organização temática*: suas reportagens, principalmente as sobre as votações de projetos de lei, não possuem tempo determinado. Ao contrário da mídia comercial, que precisa editar e criar limites temporais nas edições das matérias por questões de programação, as matérias sobre as votações no plenário podem durar o tempo que preciso. Das edições analisadas, não foi observada nenhuma reportagem com menos de cinco minutos, por exemplo. Esta preocupação do telejornal em informar sem se preocupar com um eventual intervalo temporal mais rígido associa-se à ideia do princípio constitucional da publicidade, expressão que norteia as discussões e práticas da Comunicação Pública (Zémor, 1995; López, 2003; Duarte, 2012; Brandão, 2012; Bucci, 2013): nenhum projeto, ainda que, em tese, não siga critérios jornalísticos de relevância ou interesse público, deve deixar de ser divulgado. Dito de outra forma: todo e qualquer projeto, mesmo que para a mídia comercial possa não parecer notícia, precisa ser noticiado.

Ainda analisando a figura do *mediador*: em todas as edições do *Jornal da Alerj* pesquisadas, os repórteres seguem o estilo mais padronizado – e discreto – de transmissão da notícia. Mesmo em matérias mais leves – como pautas culturais – o jornalista mantém-se fiel

ao comportamento postural mais contido. Não foram encontradas passagens participativas, nas quais o repórter interage ou interfere na notícia (prova alguma comida, toca algum instrumento, etc.). *Tanto na composição do cenário, na postura do apresentador e na fala/postura dos repórteres, a lógica endereçada é a da descrição do jornalista.*

Existem casos em que a falta de imagens e material visual obriga o jornalista a criar formatos mais específicos. Na edição do dia 27 de junho, a repórter faz uma espécie de “falsa entrada ao vivo” para entrevistar um parlamentar.

Repórter: O deputado Jânio Mendes foi escolhido para exercer a Presidência da Comissão de Ética. E o deputado Bernardo Rossi foi eleito vice-presidente. **Ao meu lado**, o deputado Jânio Mendes. Deputado, qual a importância da Comissão de Ética? (grifo nosso).

Já em situações de reportagens externas ao Palácio Tiradentes, o formato das reportagens é muito próximo ao que é elaborado pela mídia comercial. Na edição do dia 26 de abril de 2013, uma equipe da TV Alerj acompanhou uma vistoria da Comissão de Saneamento Ambiental ao aterro sanitário de Seropédica, município que fica a pouco mais de 80 km da capital. Com imagens do local, a reportagem seguiu um formato muito semelhante ao que é encontrado nas emissoras comerciais (OFF e sonoras), o que segue o raciocínio de que, embora as emissoras legislativas estejam desprendidas de formatos e padrões encontrados na mídia comercial, a construção da narrativa empregada pelo repórter acaba assemelhando-se ao que já é sedimentado por quem emite e por quem assiste. Apesar dessa tentativa de estabelecer uma identidade de formatos, Bucci tece críticas quando as TVs públicas procuram copiar o que fazem as emissoras privadas:

Quando a TV pública insiste em copiar os modelos dominantes da televisão comercial, ganha um ar de atração requeitada, de espetáculo de segunda. Para fugir do que o senso comum chamaria de “chatice”, ela se deixa levar pela tentação de ficar parecida com os padrões estéticos das redes comerciais e, aí, sim, acaba ficando insuportavelmente chata. Se, em vez disso, a emissora pública embarcar na ruptura e surpreender seu público, poderá, até mesmo, revelar o invisível (BUCCI, 2013, p. 135).

Embora saibamos que o jornalista sempre empresta seu olhar e visão de mundo ao fato, no caso da TV Alerj ele procura interferir o mínimo possível. Prova disso é uma estratégia adotada pelo telejornal ao divulgar a agenda com as atividades da Alerj para os próximos dias. Nela, o repórter não comenta, não argumenta, apenas anuncia, mantendo uma postura mais contida. Na edição de 14 de agosto é possível observar como a construção verbal do repórter funciona apenas para a divulgação.

Repórter: Nesta quarta-feira, a comissão que acompanha a situação de policiais e bombeiros vitimados em serviço vai ouvir as associações que representam as categorias. O encontro é às

9h30min. E a Comissão de Educação vai receber o relatório anual da Lei de Responsabilidade Educacional às 10h. Natália Alves com a agenda das comissões^[2].

Araújo (2012) afirma que esse modo de endereçamento, no qual o repórter não faz questionamentos incisivos ou o papel de investigador, é traço característico de emissoras públicas. O mediador procura ser uma ponte que não possui dúvidas a partir do que o entrevistado fala, numa operação de sentido que procura construir uma suposta imparcialidade. “Essa estratégia coloca a fonte, o entrevistado, como detentor de um conhecimento absoluto, verdadeiro, ainda que de acordo com um ponto de vista. E o telejornal numa perspectiva didática” (ARAÚJO, 2012, p. 203). A postura dos mediadores acaba evidenciando a não emissão declarada de opinião, o figurino discreto, os movimentos contidos. No *Jornal da Alerj*, não se percebe o mediador como cumpridor do papel fundamental de construir o modo de endereçamento do *Jornal da Alerj*, já que ele assume uma posição mínima de proximidade e familiaridade com os telespectadores. O que reforça seu papel, por outro lado, é justamente o seu comportamento mais comedido, evidenciando que o destaque ali deve ser dado aos deputados, à prestação de contas e à transparência.

4.5 A organização temática

É na organização temática onde o endereçamento do *Jornal da Alerj* procede de modo mais intenso. A divisão das editorias do telejornal é bem definida. Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) geralmente rendem abertura do telejornal. Quando não há, as sessões plenárias acabam sendo destaque, com o primeiro bloco reservado aos projetos de lei aprovados pelos deputados; o segundo bloco é dedicado às audiências públicas feitas pelas comissões. E o último (quando existe) é reservado aos quadros do telejornal e a agenda do que será votado e discutido no dia seguinte. Quando não há sessão, geralmente o telejornal começa com as notícias de comissões ou de CPIs, secundadas por matérias produzidas ou quadros.

Na edição do dia 8 de outubro, a ordem das reportagens a partir da escalada do telejornal especifica que as CPIs e as votações no plenário são prioridade.

Apresentador (escalada): CPI DA CEDAE: DEPUTADA CIDINHA CAMPOS COBRA PLANILHA DE CUSTOS DA COMPANHIA.//
 PLENÁRIO APROVA REAJUSTE PARA FUNCIONÁRIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.//
 INSTALADA COMISSÃO PARA ACOMPANHAR AUDITORIA NAS BARCAS.//
 PARLAMENTARES DESTACAM JULGAMENTO DO MENSALÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.//
 NA TRAJETÓRIA DO SENHOR DIRETAS, A PAI DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ, ULYSSES GUIMARÃES É O PERSONAGEM HISTÓRICO DO LEGISLATIVO DESTA SEMANA.// O JORNAL DA ALERJ ESTÁ NO AR.//

Alguns pontos merecem atenção na paginação do telejornal e em seu critério de edição: as matérias do plenário, por exemplo, seguem uma lógica regimental de relevância. Dito de outra forma: a maneira com que os projetos foram apreciados e votados pelos deputados é a forma que será encadeada na edição da reportagem. Exemplo: se uma proposta mais importante, do ponto de vista jornalístico, tiver sido a quarta na pauta de daquela sessão, na reportagem sobre a votação, o mesmo projeto será o quarto a ser abordado.

Na edição do dia 17 de setembro, a reportagem sobre as votações no plenário teve a chamada do apresentador referente a um dos projetos que, em tese, mais interessariam ao cidadão.

Apresentador: os deputados aprovaram hoje um projeto que multa bares, restaurantes e lanchonetes que impedirem o acesso clientes à cozinha dos estabelecimentos. Confira como foram as votações.

A repórter, entretanto, iniciou a matéria com outro assunto.

Repórter: os parlamentares abriram a sessão de votações analisando as emendas ao projeto do governo que altera as tabelas com percentuais de contribuição previdenciária anual dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado. O projeto foi aprovado e segue para a sanção do Poder Executivo.

No quarto projeto citado, a repórter referiu-se à chamada feita pelo apresentador.

Repórter: E a comissão de Segurança Alimentar quer tornar obrigatório o acesso às cozinhas de bares, restaurantes e hotéis. Quem descumprir a lei poderá pagar multa. O projeto foi aprovado e segue para a sanção do governador.

Deputado: eu tenho recebido muitas reclamações de consumidores que são impedidos de frequentar as cozinhas de lanchonetes e de hotéis, inclusive. Eu tenho certeza que o governador irá promulgar essa lei e ajudar a sociedade a ter seus direitos garantidos.

Já as matérias referentes às comissões seguem um modo de composição mais formal da notícia: *off* – passagem – sonoras.

Os *takes* de parlamentares exibidos seguem um rígido critério de seleção das imagens. Boyd (2014) explica que as reportagens não podem constranger os deputados. Assim, cenas que denotariam um comportamento suspeito do ator político (deputados conversando ao pé do ouvido, com tique nervoso, dando gargalhadas, agindo de forma muito informal, olhando de maneira suspeita para o sexo oposto, etc.) não são realizadas, e se forem, não são editadas, não entram nas reportagens. A estratégia do telejornal em procurar não constranger os parlamentares segue as proposições teóricas de Wilson Gomes⁹⁵ (2004) sobre a teatralização da política pelos meios de comunicação. O autor avalia que, ao entrar no circuito informativo da comunicação de massa, a personalização contribui para que pessoas se transformem em

⁹⁵ Especificamente neste capítulo, usaremos a referência Wilson Gomes para que não haja conflito com os apontamentos de Itania Maria Gomes, aqui registrada como Gomes, simplesmente.

imagens, o que representa uma forma ambígua de exprimir a verdade fundamental de que o sistema midiático é reservado a personagens, ou seja, a indivíduos caracterizados para o desempenho de papéis nas informações-encenações da comunicação.

Temos um ambiente de Comunicação Pública, por onde precisa passara necessariamente a comunicação política, que é regido pelas lógicas da ruptura, da recreação e da dramatização, onde portanto, muitos dos conteúdos da política tradicional aparecem como a coisa mais extemporânea que se possa imaginar. Suas chances de gerar comunicação e, portanto, de responder às necessidades cognitivas da esfera política são bem escassas (WILSON GOMES, 2004, p. 320).

Boyd (2014) ratifica que existe um cuidado redobrado por parte de cinegrafistas e editores de não deixar que os parlamentares sejam “expostos a situações desagradáveis”. O objetivo, segundo ele, não é criar uma “imagem que o deputado não possua”, mas mostrar que ele está ali no plenário ou na comissão trabalhando.

Nós não precisamos chegar para o deputado e dizer: sorria, você está sendo filmado. Ou ainda: trabalhe, você está sendo filmado. Mas nós queremos, sim, passar ao público uma boa impressão, a melhor impressão, de que o deputado está ali trabalhando, votando, discutindo os projetos (Em entrevista ao pesquisador).

Queiroz (2007) afirma que a questão do material visual é um desafio para as emissoras legislativas e que a prevalência de imagens pouco instigantes é presente nos noticiários, o que provoca o desafio dos canais de buscar tornar reportagens mais atrativas e com bom conteúdo. Assim, tal estratégia adotada pela TV Alerj reforça o que Queiroz (2007) evidencia quando aponta que as imagens compõem uma trama narrativo-discursiva capaz de conferir credibilidade e autoridade discursiva ao telejornal. O uso da imagem, para o autor, constitui a materialidade do discurso específico do telejornalismo enquanto instância produtora de sentidos. Neste caso, sentidos que procuram endereçar a legitimidade das ações dos parlamentares. Existe uma lógica de atestação por parte de quem enuncia a notícia na qual a imagem carrega, segundo Mendonça, um papel fundamental de suporte de comprovação do discurso.

As imagens não devem ser recebidas unicamente como transparentes e interpretadas de maneira transitiva a respeito de seus referentes mostrados. Ao contrário ela deve se afirmar como material semiótico necessário à demonstração jornalística e ao estabelecimento da verdade. Em outras palavras, para ter êxito na sua demonstração, os jornalistas devem agir de tal forma que as imagens da reportagem não sejam interpretadas pelos telespectadores ao mesmo tempo como mostrando a realidade (transparência) e a engrenagem argumentativa (reflexividade) do discurso. (QUEIROZ, 2007, p. 249-250).

O *Jornal da Alerj*, segundo Boyd (2014), procura fazer experimentações que saem da edição mais amarrada e procuram dar maior visibilidade ao cidadão. O telejornal possui quadros

com formatos bem específicos. Às segundas, o quadro Em Defesa do Consumidor consiste em abordar o problema de um cidadão (moldurado com imagens dele no Centro de Atendimento da Comissão de Defesa do Consumidor da Alerj) e a declaração do cidadão de como a Assembleia Legislativa resolveu seu problema. Geralmente, são reclamações de consumidores contra empresas, companhias e prestadoras de serviço.

Na edição do dia 5 de março, o quadro Em Defesa do Consumidor informou o problema de um cidadão com financiamentos consignados e a reação do advogado da comissão (um funcionário da Alerj) em atender à demanda do contribuinte.

Repórter: Em 2010, o servidor aposentado Sérgio Costa Bataglia desejava comprar um computador no valor de R\$ 1.500,00. Quando foi comprar em uma loja que fazia financiamentos consignados, descobriu que parcelas da mesma financeira estariam em atraso por causa de um antigo empréstimo. O atendente ofereceu um novo empréstimo – de R\$ 2.220,00 - e Sérgio aceitou. Mas segundo ele, a loja não teria explicado de que as novas parcelas seriam acumuladas com as antigas. Quando o dinheiro foi creditado na conta, se assustou com o desconto.

Cidadão: Tomaram absurdamente o valor do meu empréstimo e nunca me devolveram. Meu interesse o dinheiro, mas a possibilidade de comprar o computador. Agora eu vim aqui na Alerj para tentar resolver meu problema.

Advogado da comissão: Ofereceram a ele um novo contrato de empréstimo. O consumidor é uma pessoa idosa. O banco impingiu um novo contrato de empréstimo. Nós iremos notificar a empresa para tentar conciliar, tirar o nome dele do SPC, restituir em dobro o valor que foi cobrado e ajuizar uma ação por dano moral.

Repórter: Se você tiver alguma reclamação e precisar da Comissão de Defesa do Consumidor da Alerj, pode ligar para... (ela informa o número do telefone, o endereço do site e o endereço da comissão).

Embora a mídia comercial também inclua em suas pautas reportagens que denunciam abusos cometidos contra o consumidor, dificilmente o nome da marca é citado nas matérias. No *Jornal da Alerj*, por ser um veículo legislativo, essa restrição parece não existir. No dia 27 de novembro, uma nova edição do quadro Em Defesa do Consumidor mostra os problemas de um cidadão com planos de saúde. A repórter, mediadora, desta vez articula-se como elo entre aquele que é lesado e o Estado, pronto para servi-lo.

Repórter: O aposentado Aníbal de Andrade e sua esposa são clientes da Amil há mais de 20 anos. Este ano, o plano de saúde aumentou o valor do plano em 39%, e o casal será obrigado a pagar mais de R\$ 5 mil.

Aposentado: O pior é que nenhum outro plano irá nos querer. Eu tenho 79 anos, minha mulher 69. Fica muito difícil. Tentamos um acordo com a Amil, mas eles disseram que não tem como. Por isso, estou aqui na Alerj para ir em busca dos meus interesses.

Advogado da comissão: Eu entendo como totalmente abusiva a cobrança. O Estatuto do Idoso prevê que não se pode cobrar abusivamente, salvo em casos regulamentados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar. Vamos tentar um acordo e, se não der certo, iremos notificar.

Tal característica aproxima-se da avaliação de Bucci (2013) e do pensamento de Zémor (1995), que são da desconstrução da estética mercadológica e propagandística, e a busca do olhar crítico rumo à desmistificação da aura da mercadoria ou serviço. Assim como a publicidade oferece o gozo próximo (Bucci, 2013), o *Jornal da Alerj*, neste caso, cumpre a tarefa

de denúncia dessa lógica, promovendo espaços de reflexão e pontos de vista que partam daquilo que lesam o consumidor, não mantendo a adoração pela mercadoria em si. Nestes casos, podemos aglutinar categorias como a organização temática com o pacto sobre o papel do jornalismo.

Outro quadro, Personagens Históricos do Legislativo, veiculado às quintas, trata da trajetória de um parlamentar que atuou no Palácio Tiradentes na época em que o Rio de Janeiro era capital federal. Com fotos e algumas imagens antigas, o quadro fala do trabalho do deputado. Na edição do dia 12 de dezembro de 2013, o quadro contou a trajetória política de Abelardo de Araújo Jurema. Utilizando recursos gráficos, fotos e vídeos dos deputados foram exibidas.

Araújo (2012) explica que embora seja preciso reconhecer que a televisão pública (ou estatal) seja um lugar privilegiado para experimentações e criações de outros formatos, faz-se necessário dialogar com os hábitos e o que foi construído na história da audiência televisiva do país. Assim, o *Jornal da Alerj* utiliza formatos consagrados no telejornalismo nacional para sugerir reconhecimento e credibilidade. É uma repetição de estratégias textuais e discursivas que já estão codificadas no jornalismo. Assim, na tentativa de criar formatos, o *Jornal da Alerj* evolui muito pouco, tanto na linguagem como na inclusão do cidadão, como veremos a seguir.

4.6 Contexto comunicativo: institucionalidade

Em muitas reportagens do *Jornal da Alerj*, podemos identificar que um dos modos de endereçamento é enfatizar o poder e a influência de quem fala. Mesmo que o tema a ser tratado não pareça tão relevante, se estabelecermos um critério jornalístico, o fato de o falante ser o chefe do Legislativo estadual, por exemplo, é condição suficiente para que tal acontecimento seja notícia. *O ponto de endereçamento é o grau de poder institucional ou a visibilidade que as pessoas se revestem, o que não necessariamente pode corresponder a ação que elas desenvolvem naquele momento.* Assim, eventos como recebimentos de medalhas ou visitas protocolares que envolvam o presidente da casa legislativa podem virar notícia pelo fato de envolver o representante máximo da instituição. Queiroz (2007), ao pesquisar o jornalismo praticado por emissoras dos parlamentos,⁹⁶ classifica essa prática como *institucionalidade*, ou seja: nas emissoras legislativas, mais importante que o número de vozes envolvidas no acontecimento é o fato de que esse mesmo acontecimento está revestido de um caráter

⁹⁶ A pesquisa de Queiroz (2007) acompanhou a produção de notícias e os critérios de noticiabilidade da TV Câmara e do Canal del Congreso (México).

institucional. Na edição do dia 27 de junho, o *Jornal da Alerj* teve início com uma reportagem sobre o presidente do Parlamento, deputado Paulo Melo, que recebera uma comenda do Corpo de Bombeiros. Uma equipe da emissora foi deslocada para cobrir a homenagem.

Apresentador: O presidente da Assembleia Legislativa, deputado Paulo Melo, recebeu a Medalha da Ordem do Mérito Militar. A cerimônia aconteceu no Quartel General da corporação, no Centro da cidade.

Repórter: O parlamentar foi condecorado no quartel-general da corporação e falou sobre a importância do fortalecimento das instituições que contribuem para a democracia.

Deputado Paulo Melo: Claro que as instituições têm suas qualidades e mazelas. O Poder Legislativo tem suas qualidades e mazelas. Mas isso não pode servir de motivos para desacreditar na representação política.

Coronel Sérgio Simões: Quando cheguei ao comando dos bombeiros, estávamos em uma crise. Mas o deputado Paulo Melo me orientou muito, me ajudando a conduzir a dialogar e sair da situação em que encontrávamos. Tenho muito carinho e muito o que agradecer ao presidente Paulo Melo.

Como podemos observar, o presidente da Alerj discursa como representante de uma instituição (o Legislativo, no caso), procurando deixar o patrimonialismo de lado. Mas outras vezes que falam na matéria agregam qualidades e valores que o parlamentar carrega como homem público, transformando a reportagem numa matéria congratulatória ao chefe do Parlamento.

Em outro caso, o reforço à importância do Legislativo foi evidenciado na edição do dia 05 de fevereiro. O presidente da Alerj, deputado Paulo Melo, foi reeleito. No mesmo dia, deputados que venceram as eleições municipais para prefeito licenciaram-se dos cargos e deram lugar a suplentes. E ainda na mesma edição, o então governador do Rio, Sérgio Cabral, anunciara no Palácio Tiradentes uma série de projetos, como novas Unidades de Polícia Pacificadora e programas de asfaltamento na Região Metropolitana do Rio.

O valor da institucionalidade do Legislativo ocupou posição de destaque no jornal frente ao discurso do chefe do Poder Executivo. A Tabela 7 dá uma dimensão temporal de como a institucionalidade do Legislativo foi preponderante na edição citada.

Tabela 7 - Roteiro do Jornal da Alerj (03/02/13) e a influência do fator institucionalidade

Matéria	Fontes oficiais	Duração
Eleição da Mesa Diretora	Paulo Melo (presidente da Alerj)	3'57"
Novos deputados que assumem vaga deixada pelos eleitos que assumiram cargo de prefeito	Deputados Ricardo da Karol, Armando José, Marco Figueiredo, Geraldo Pudim, Gotardo Neto, Cida Diogo,	4'12"

	Carlos Moutinho, André Ceciliano	
Intervalo		
Governador anuncia na Alerj projetos na Região Metropolitana	Governador Sergio Cabral	8'50"

Fonte: elaboração do autor

Como podemos observar, apesar de a reportagem referente aos anúncios do governador Sergio Cabral ocupar um tempo maior que as outras duas matérias, os destaques foram os parlamentares.

Se o Jornal da Alerj trabalha intensamente com a *institucionalidade*, também é nítido observar que o *silenciamento* está inserido na linha editorial da emissora. Há casos em que o silenciamento ocorre na própria essência da prática parlamentar que são os debates entre as bancadas do governo e da oposição.

Das edições analisadas, não foram encontradas matérias em que a oposição e a bancada do governo apresentaram seus pontos de vista em torno do mesmo assunto. Tanto na fala do apresentador, quanto na dos repórteres, não há registro do posicionamento da bancada de oposição ao governo quando um projeto do Poder Executivo é aprovado. Não que um parlamentar de oposição seja censurado no telejornal. Quando um projeto de lei dele é aprovado, o deputado opositor também é entrevistado. Entretanto, na maior parte das edições analisadas, o *Jornal da Alerj* procura endereçar ao telespectador que as propostas aprovadas são incontestáveis, que a fala do deputado tem respaldo e legitimidade suficientes, uma vez que o parlamentar está ali exercendo a sua função. No dia 14 de agosto, a edição do Jornal da Alerj deu provas de como não abre espaços para o contraditório quando ocorrem embates entre as bancadas do governo e da oposição. Se um projeto do Poder Executivo é aprovado, apenas a fala do Líder do Governo é registrada: uma reportagem sobre as votações no plenário destaca a aprovação de um projeto de lei que autoriza reajuste salarial de uma categoria do governo do estado. Os parlamentares da oposição apresentaram emendas para tentar antecipar o pagamento do 13º salário aos servidores. Entretanto, na reportagem, apenas o Líder do Governo tem a palavra.

Líder do Governo – É um aumento que há muito tempo não ocorria. O governo entende a importância dos funcionários, mas vamos tentar negociar essa antecipação de julho para janeiro do 13º salário.

Um exemplo de silenciamento estético, se for possível classificar dessa forma, é o fato que os gabinetes dos deputados não são filmados. Das edições analisadas, não houve qualquer

gravação de entrevista em algum gabinete, o que acaba convergindo com os apontamentos de Wilson Gomes (2008), quando conclui que a esfera pública contemporânea – influenciada pelos meios de comunicação – perde sua função política passa a produzir e legitimar decisões, o que é diferente da produção de decisões legítimas. Boyd (2014) garante que não há qualquer tipo de censura ou determinação que proíba a filmagem nos gabinetes. “Como encontramos a maioria dos deputados no plenário e nas comissões, fica mais fácil gravar no local”

Outro exemplo ainda mais agudo do silenciamento foi o episódio ocorrido no Palácio Tiradentes durante as manifestações de junho de 2013. No dia 18 daquele mês⁹⁷, a sede do Legislativo fluminense foi invadida por um grupo de manifestantes que protestavam no Centro do Rio contra o aumento das passagens de ônibus.

O grupo continuou seguindo até a Rua Primeiro de Março, onde houve confronto com os militares que faziam a segurança do prédio nas escadarias da Assembleia Legislativa para evitar depredações. Os manifestantes - em número muito superior - atiraram pedras portuguesas retiradas da calçada e cocos contra os militares, que foram obrigados a recuar. Cinco PMs foram feridos. Luminárias do prédio foram destruídas. A luz do salão da Alerj foi apagada, onde 80 policiais militares ficaram abrigados. Vândalos entraram pelas janelas laterais, picharam as paredes, arrancaram fios de telefone e jogaram para o lado de fora e atearam fogo em alguns setores. Alguns dos manifestantes usavam camisas para cobrir o rosto e outros sem camisa, gritavam palavras de ordem e comemoram a invasão do prédio. (EBC, 2013)⁹⁸.

No dia seguinte, a TV Alerj não noticiou uma reportagem sequer sobre o tema. Não foram realizadas matérias sobre o ocorrido, nem uma *nota pelada*⁹⁹ foi lida no telejornal.¹⁰⁰ Pode-se inferir, neste caso, que mais do que um endereçamento baseado na institucionalidade, o que se observa é o total silêncio diante do assunto, um esforço da emissora em se esquivar de temas mais polêmicos.

Nesse caso, achamos melhor não noticiarmos. As emissoras comerciais já estavam cobrindo bem o fato e pouco poderíamos acrescentar ao debate. Pode ter sido um erro, mas prefiro considerar que foi uma opção editorial. Depois da Alerj invadida, a emissora continuou funcionando, os funcionários vieram todos trabalhar. Não podíamos deixar de cumprir nosso papel. (Boyd, 2014).

⁹⁷ Embora a edição do dia 18 de junho não faça parte do total de programas analisados neste trabalho, foi pedido à emissora uma cópia do telejornal na referida data para poder analisar como a emissora iria noticiar o episódio.

⁹⁸ Manifestação no Rio termina em confronto e destruição – Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/06/manifestacao-no-rio-termina-em-confronto-e-destruicao>

⁹⁹ Ocorre quando o apresentador do telejornal lê uma informação e não dispõe de imagem para ilustrá-la.

¹⁰⁰ Na ocasião, a assessoria de imprensa divulgou nota repudiando os ataques. No dia seguinte, o presidente da Alerj e outros parlamentares lamentaram o episódio em entrevistas às emissoras comerciais. Ainda assim, nada foi noticiado na TV Alerj.

A postura editorial da emissora, nesse caso, vai diametralmente contra a linha editorial que autores como Bucci (2013), Duarte (2012), Brandão (2012) e Haswani (2013) consideram fundamental na Comunicação Pública: transparência e prestação de contas emissoras públicas. Curioso notar que todas as demais emissoras – públicas e comerciais – tiveram amplo acesso ao Palácio Tiradentes e puderam noticiar o fato, entrevistar os deputados, saber o que seria feito a partir do episódio. Nada, entretanto, foi divulgado pela TV Alerj.

4.7 Pacto sobre o papel do jornalismo: significatividade

Queiroz (2007) conceitua significatividade como uma variável que carrega a influência de determinar a importância de algum acontecimento, a capacidade de influir ou incidir sobre os interesses do espectador. Para que alguma atividade legislativa vire notícia, uma das condicionantes de endereçamento *é dar significatividade* ao fato em si, ele precisa ser decodificado de tal modo que possa ser inserido no contexto cultural do telespectador.

O Jornal da Alerj acaba utilizando-se consideravelmente da variável significatividade por abordar temas que, muitas vezes, não têm impacto sobre o cidadão fluminense, não estão carregados de laços identitários (políticos, religiosos, ideológicos, etc.). A cobertura de projetos que tramitam no plenário da Alerj é um exemplo. Por serem propostas de naturezas das mais diversas, com temas difíceis de serem digeridos e adaptados à linguagem televisiva, e que, por isso, acabam ignorados pela imprensa tradicional, são pautados e acompanhados pelo Jornal da Alerj porque se revestem *do endereçamento de que a deliberação dos deputados obedece à transparência, à prestação de contas e ao interesse público*.

Na edição de 12 de dezembro, foi aprovado um projeto de lei que simplifica a cobrança de valores de taxas nos cartórios extrajudiciais. A reportagem utilizou uma sonora do parlamentar exemplificando como a medida vai beneficiar e facilitar a vida do cidadão.

Deputado: Hoje quando o cidadão vai a um cartório, encontra uma porção de penduricalhos que você não sabe nem como está pagando. O que nós queremos é mostrar e ajudar o cidadão determinando que os cartórios não podem criar burocratizar a cobrança. Tudo deve ficar o mais simples possível.

Exemplo de significatividade são reportagens que tratam da aprovação do Orçamento do Estado para o ano seguinte. Uma das principais funções do Legislativo é aprovar a previsão de receita e despesa para o ano que vem. Essa matéria, por exemplo, dificilmente é encontrada em telejornais da mídia comercial. Mas trata-se de um tema considerado importante porque é no orçamento que ficam definidos os recursos do Erário para saúde, educação, segurança pública, etc. Como são temas complexos, matérias orçamentárias só são noticiadas (quando

são) assim que o parlamento aprova as contas do governo. No Jornal da Alerj, por sua vez, existe um acompanhamento da votação do orçamento desde as discussões na Comissão de Orçamento, colegiado encarregado de analisar o projeto enviado pelo Executivo. Neste caso, podemos afirmar que existe a proposta de endereçar algo que é significativo ao telespectador: o fato dele acompanhar a elaboração e a deliberação de como e para onde estão sendo alocados os recursos públicos. A edição do dia 27 de novembro ilustra bem o caso. Uma reportagem das votações do plenário mostra que deputados deram início às discussões sobre o projeto de Lei Orçamentária do Governo do Estado para o ano que vem. A edição contou com gráficos e tarjas para explicar os valores, ressaltando dados como o repasse de R\$ 1 bilhão para a expansão do metrô, além de recursos que serão usados no reajuste dos servidores da Secretaria de Segurança Pública.

Deputado: Nós tínhamos uma série de casos de violência desarrumando o Estado e provocando violência. Graças à política de segurança, nós estamos olhando com mais carinho a questão do servidor, seja ele policial civil ou militar. Remunerá-los melhor é incentivá-los e reconhecer seu trabalho.

Queiroz (2007) afirma que o jornalista legislativo busca dar significatividade aos temas que são de interesse público, mas passam ao largo do contexto cultural da população. A tarefa do Jornal da Alerj, neste caso, é de traduzir, de dar significatividade a um tema que interessa ao coletivo, embora a maioria não saiba.

Na edição do dia 27 de junho de 2013, uma reportagem trata da aprovação de um projeto de resolução que determina a retirada da pauta de projetos de lei de parlamentares que não estiverem presentes no plenário no momento da votação. Um dos autores da proposta comenta que o objetivo é ser transparente com o cidadão e apontar que deputados faltosos não podem ter seus projetos aprovados porque eles não estariam no plenário para defendê-los.

Deputado: A gente quer que o cidadão, que nos assiste na TV Alerj e acompanha as votações, por exemplo, saiba que aquele projeto não foi aprovado simplesmente porque o autor dele não estava aqui para defender, para arguir. Há alguns deputados que apresentam projetos mas quase não se encontram aqui no plenário. Como posso discutir um projeto se o autor dele não está aqui presente.

O discurso do Jornal da Alerj baseia-se fundamentalmente na ideia da transparência e da prestação de contas. Assim, *o telejornal endereça sua fala apontando como as decisões do Parlamento fluminense afetam diretamente a vida dos cidadãos*: a aprovação de um projeto no plenário pode mudar algo no dia a dia do telespectador, as audiências públicas tratam do questionamento de assuntos ligados a setores dos governos (municipal, estadual ou federal). Na edição do dia 25 de maio de 2013, uma reportagem sobre as votações no plenário destacou a aprovação do projeto que reajusta o salário dos professores da rede estadual de ensino.

Apresentador: Em duas sessões extraordinárias realizadas hoje, deputados aprovaram o aumento de 8% para professores e servidores da Secretaria de Cultura do estado.

Repórter: Os parlamentares discutiram a mensagem do Governo que concede reajuste salarial dos professores do estado, de funcionários da Secretaria de Educação e da Secretaria de Cultura. Os deputados conseguiram elevar o percentual de reajuste de 7% para 8%.

Líder do Governo: Em seis anos, nós estamos recuperando as perdas salariais dos professores. Nenhum outro governo reajustou tanto o salário do professor como agora. E nenhum outro governo fez mais concursos públicos para o ingresso de novos professores como o atual.

Com base nos três falantes da reportagem – apresentador, repórter e deputado (líder do governo), observamos que o *telespectador exerce um papel de ator passivo diante das decisões do Parlamento, recebendo o resultado do que a instituição Estado deliberou*. No caso da reportagem do aumento dos professores, por exemplo, nenhum representante do sindicato da categoria foi ouvido, embora representantes da categoria estivessem nas galerias do plenário acompanhando as votações¹⁰¹. E mais: *em nenhuma das edições analisadas, a população foi escutada ou convidada a falar depois aprovação de um projeto*.

No telejornal legislativo, os deputados são a fonte oficial, que procuram transmitir credibilidade e autoridade. O parlamentar aparece em inúmeras circunstâncias e assume diferentes papéis a partir da construção e edição da notícia. Na maior parte das reportagens analisadas, ele incorpora e se posiciona de acordo com que lhe é atribuído mais elementarmente do ponto de vista republicano: a responsabilidade na elaboração das leis e fiscalização do Poder Executivo estadual e/ou federal, conforme o exemplo.

Apresentador: Deputados criticaram a falta de fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica, a Aneel, aos serviços prestados pela concessionária Ampla. O fornecimento de energia do estado foi tema de debate na Alerj nesta terça.

Deputado: Mais uma vez está constatado o total descaso das agências reguladoras, que desprezam estados e municípios e prejudicam a população.¹⁰²

Dessa forma, o deputado é a fonte oficial, que transmite credibilidade ao telejornal pelo recurso da voz autorizada. Numa tentativa de construir uma suposta imparcialidade, o *Jornal da Alerj* foge do formato opinativo do apresentador (como vimos antes) e recorre às fontes do próprio parlamento. Como entrevistado, o parlamentar – por sua especialidade e autoridade – dá um parecer, emite uma opinião, aponta uma solução, reflete sobre um problema. Tal estratégia coloca o deputado como detentor de um conhecimento quase absoluto e inquestionável, até podendo ser um saber verdadeiro, mesmo sendo apenas um dos múltiplos e possíveis pontos de vista.

¹⁰¹ A confirmação da presença dos representantes do sindicato foi confirmada pela repórter que fez a matéria

¹⁰² *Jornal da Alerj*. Edição de 27 de junho de 2013.

É em outras tematizações do *Jornal da Alerj* que o cidadão terá voz, mas ainda assim de forma ilustrativa. A fala do cidadão fica restrita a espaços bem demarcados no telejornal, como, por exemplo, nas reportagens que abordam a sanção de uma lei. Um dos quadros do *Jornal da Alerj* – “Agora é Lei”¹⁰³ – trata justamente de propostas que foram sancionadas pelo Poder Executivo. O *Jornal da Alerj* então procura saber o que o cidadão acha da lei em questão. Mas um detalhe: assim como vimos anteriormente em outros casos, não há espaço para o contraditório. Neste caso, para alguma crítica à nova regra. Todas as falas do cidadão nas ruas mostram pessoas que aprovam a iniciativa, que avalizam a norma em vigor. Na edição do dia 20 de setembro, reportagem sobre uma lei sancionada pelo Poder Executivo mostra que agências bancárias serão obrigadas a disponibilizar guarda-volumes para os clientes na entrada das agências antes que eles passem pela porta de detecção de metais.

Apresentador: Agora é lei: agencias bancarias de todo o estado terão que disponibilizar guarda-volumes para os correntistas.

Repórter: A medida de autoria da deputada Graça Matos é mais uma tentativa de evitar os constantes constrangimentos e é claro as imensas filas que se formam diariamente na porta dos bancos.

Roberta Seguro (funcionária pública): sim, eu acho válido porque a segurança acha que está e primeiro lugar.

Antônio Bitti (aposentado): Eu acho que o Brasil está melhorando nesse aspecto de educar o povo e garantir seus direitos.

Graça Matos (deputada): As pessoas chegam com suas bolsas, têm que tirar chave, moeda, tudo. É muito incômodo, a pessoa tem que colocar a bolsa no joelho e ficar procurando o que está impedindo ela de entrar no banco. Isso cria uma fila enorme.

Nessa reportagem, podemos observar que a fala dos cidadãos avaliza a lei sancionada. Com frases curtas (com tempo menor do que o dedicado ao deputado), o cidadão não questiona a eficácia da lei promulgada. Por sua vez, outro aspecto importante é que, diferentemente do que é encontrado em outros telejornais, todo cidadão entrevistado aparece com seu nome e profissão nos créditos.

Como se pode depreender, em alguns casos, o *Jornal da Alerj* procura evidenciar o cidadão e empoderá-lo. Bucci (2013) considera que a missão das emissoras públicas é *emancipar no lugar de vender*.

O pesadelo que atormenta a televisão comercial é que, um dia, as pessoas não precisem mais dela. A realização da TV pública pressupõe o contrário – a emancipação. A emissora pública não teme a emancipação. Graças a isso, pode se diferenciar. Ela se realiza mais ou menos como o professor que se realiza quando o aluno alça voo próprio. Com essa proposta de pacto emancipador, ela atrairá mais gente, pois saberá corresponder a uma necessidade que encontra em aberto, que a televisão comercial não consegue atender. Ao não querer prender a sua audiência, adotando outra atitude diante dela, a televisão pública terá, seguramente, mais audiência (BUCCI, 2013, p. 134).

¹⁰³ Nas edições analisadas, registramos que o quadro ‘Agora é Lei’ apareceu uma única vez.

Há uma tendência no Jornal da Alerj de pensar a arte e a cultura como instrumento pedagógico e acessível, que se apropriam do potencial transformador do indivíduo. Matérias de arte e cultura têm espaço cativo no telejornal, com uma coluna que vai ao ar às sextas-feiras, sempre com “dicas para o seu fim de semana”. A cobertura visa dar um enfoque sobre a diversidade cultural que fuja do *mainstream*. Na edição do dia 25 de maio, uma reportagem cultural mostrou os trabalhos de uma artista plástica sobre um projeto da Comlurb¹⁰⁴ que faz peças de arte utilizando material reciclado.

A atualidade é outro valor considerado quando analisamos o pacto sobre o papel do jornalismo no *Jornal da Alerj: Observador político e da sociedade*: o parlamentar se comporta como uma espécie de comentarista político sobre fatos e acontecimentos que ocorrem em outras esferas (municipal ou federal). Por sua ação primordial de *parlar*, o deputado também surge no Jornal da Alerj como alguém que comenta situações e episódios políticos dos mais diversos. Foram muitas as edições em que se constatou que o tema do discurso de um deputado na tribuna do plenário acaba sendo repercutido pela equipe da TV Alerj. Na edição do dia 27 de junho, uma reportagem repercutiu o discurso dos parlamentares na tribuna sobre as reformas políticas prometidas, na ocasião, pela presidente Dilma Rousseff. Sete deputados foram ouvidos, cada um apontando diferentes pontos de vista: proposta de formação de uma Comissão Permanente dos Movimentos Sociais, mudanças na Constituição Federal, defesa na aprovação de projetos que ampliem o passe livre de estudantes, comentários sobre a crise de representatividade política, etc.

Mas não só de política fluminense estão as atenções dos deputados ao falarem no *Jornal da Alerj*. Em outros casos, os parlamentares também adotam o papel de observar acontecimentos gerais, trazendo valores como relevância e pertinência da informação. No 27 de novembro, o telejornal abriu sua edição com o lançamento de um livro sobre os bastidores da Operação Lei Seca, que visa coibir motoristas que dirigem sob consumo de álcool. O presidente da Alerj participou do evento, e a construção verbal do apresentador e do repórter mostram que a presença do parlamentar reforça o caráter da institucionalidade.

Apresentador: Foi lançado no Palácio Tiradentes o livro que narra os bastidores da Lei Seca, operação criada pelo governo para coibir e punir motoristas que dirigem sob o efeito do álcool. O presidente da Alerj, deputado Paulo Melo, participou do evento junto com agentes da Lei Seca que foram vítimas de acidentes de trânsito e hoje orientam a população.

Repórter: O presidente da Alerj compareceu ao lançamento e fez um alerta à população.

Deputado Paulo Melo: A operação Lei Seca é o maior exemplo de política de governo que resgata vida, cidadania e segurança. No programa, pessoas que passaram por dramas cruéis são recuperadas. São pessoas que sofreram com a falta de mobilidade e com a falta de segurança.

¹⁰⁴ A Comlurb é a companhia municipal de coleta de lixo do Rio

CONCLUSÃO

A proposta desta dissertação foi examinar a forma com que o noticiário da TV Alerj se endereça ao público, a contribuição fornecida pelo *Jornal da Alerj* à prestação de contas e transparência nas ações do Poder Legislativo fluminense. Para isso, foram estabelecidas categorias que identificaram as peculiaridades – que validam ou questionam – o modo como o telejornal se propõe a ser endereçado. Os critérios foram baseados em suportes que dialogam, ou divergem, com taxionomias trilhadas por autores ligados à Comunicação Pública. Por exemplo: matérias que reforcem o endereçamento da institucionalidade acabam se afastando da premissa de que um meio de comunicação público deve vetar o patrimonialismo ou interesse partidário e personalista.

Para contextualizar a criação das emissoras legislativas dentro do processo democrático, retomamos a história recente do país e fundamentamos com os elementos discursivos que nortearam a organização e regulamentação para funcionamento dos canais. As últimas décadas evidenciam que as TVs Legislativas surgiram como consequência do processo de redemocratização, a partir de discussões mais amadurecidas sobre o papel dos meios públicos como alternativa da mídia comercial e com missão primordial de fomentar e emancipar o cidadão (Bucci, 2013). Não poderia ser diferente. Afinal, dificilmente debates sobre democratização dos meios ocorreriam publicamente em regimes de exceção.

No caso da sociedade civil, houve uma reivindicação dos próprios parlamentares e de segmentos da opinião pública por novos canais de interlocução do parlamento, uma vez que está praticamente desconhecida o trabalho e a função dos deputados (Renault, 2004). No caso dos deputados, o incentivo principal residia na necessidade de um contraponto ao discurso promovido pela mídia tradicional em torno do Parlamento, calcado de forma preponderante na denúncia e na espetacularização (Queiroz, 2007).

Assim, depois de praticamente 20 anos desde a inauguração da TV Assembleia de Minas Gerais, a existência dos canais legislativos no Brasil representa uma forma concreta de prestação de contas dos deputados para os cidadãos, num grau sem precedentes. Dentro desse novo segmento, a existência de núcleos de produção de notícias remodelou um aperfeiçoamento da prestação de contas. Entretanto, por estarem imbricados ao ambiente político, os mesmos noticiários despertam questionamentos acerca da independência e da democratização dos meios massivos.

Esta dissertação apresentou, portanto, dois eixos principais: a) teórico, tendo em perspectiva o fato de que a Comunicação Pública é um conceito em aprimoramento no Brasil,

mas que encontra respaldo teórico em outros países (e em alguns autores nacionais) de que o Estado deve exercer uma Comunicação Pública sobreposta ao governamental; b) empírico, pois a análise são os modos de endereçamento empregados pelo Jornal da Alerj, nos quais se busca, com base no conceito mais sedimentado de Comunicação Pública, avaliar uma tendência prática à comunicação de governo ou à Comunicação Pública.

Nosso primeiro passo foi definir o conceito de publicidade adotando como referencial um dos expoentes da denotação filosófica do termo. Immanuel Kant frisa que a publicidade é condição *sine qua non* para a validação das ações de um governo. Tal premissa é importante porque cria condições para a Comunicação Pública se defina não somente a partir da esfera pública de Habermas, mas também ao conceito de publicidade, o que corresponde à disposição do governo em abrir, em promover a abertura.

Sublinhada a importância de posicionar a publicidade como ponto de partida, analisamos como a esfera pública habermasiana se comporta como *locus* de discussão que ligue as demandas do cidadão às políticas do Estado. O conceito de esfera pública homologa a racionalidade prática kantiana, onde o ponto do discurso crítico sobrepõe-se a qualquer estatuto ou privilégio, onde as ações do Estado são tema de debate na sociedade.

Ocorre que o próprio Habermas revisita seu conceito de esfera pública, e embora reconheça que a visibilidade acabe sobrepondo-se à discutibilidade, a primeira acaba sendo mais influente que a segunda, o que significa dizer que a discussão pública tem menor eficiência na produção de influência a partir da legitimação das decisões (sejam elas quais forem) do que a exposição pública, o que também quer dizer, em síntese, que a visibilidade e os sistemas que operam e geram – como os meios de comunicação de massa – têm papel central na democracia contemporânea.

A arena das deliberações políticas dos direitos políticos também pleiteia formas de comunicação proativas do Estado. A orientação pública/estatal para a disseminação de informações de interesse público (visibilidade) como garantia de direitos pode incentivar o desenvolvimento do processo que começa na informação e pode evoluir até o compartilhamento – um indicador importante na realização plena da democracia (discutibilidade). Kondo (2002) nos explica que as camadas de interação podem ser das mais superficiais (informação) as mais intensas (participação ativa).

Aí o conceito de Comunicação Pública, aplicado na perspectiva estatal, reforça aquilo que é dever do Estado: garantir o direito à informação e despertar a participação do cidadão, propiciando o conhecimento de políticas públicas e serviços ofertados (Zémor, 1995), atendendo o interesse da sociedade como prioritário em suas ações comunicativas. Tal visão

propicia uma mudança na cultura de órgãos de comunicação do governo que ainda entendem como comunicação governamental, isto é, articuladora da construção da imagem de governos e, principalmente, de governantes.

Dito de outra forma: a comunicação de órgãos do Estado carrega um papel público, de auxiliar a população a conhecer e acessar serviço, permitir ao cidadão ao poder de decisão sobre as decisões que estão sendo tomadas. Afinal, a democracia é o governo do público em público (Bobbio, 2001).

Claro que a formulação de políticas públicas é fruto das decisões políticas, portanto, de governos. A divulgação daquilo que foi deliberado passa essencialmente e imediatamente pelos governos, mas a distância da comunicação governamental para a Comunicação Pública aplicada na esfera estatal está exatamente em seu enfoque. López (2003) é taxativo ao afirmar que quando se entende a natureza coletiva, pública, da comunicação e deixa-se de obedecer a um propósito particular, muda-se a intenção, comunica-se com outra intenção, com uma intenção coletiva.

É dentro dessa engenharia que se posicionam as TVs Legislativas, emissoras estatais, porém públicas. No caso desta dissertação, procuramos identificar as nuances que possam gerar uma reflexão mais acurada das condições de produção e do endereçamento provocado pelo *Jornal da Alerj*, o telejornal do Legislativo fluminense, um estado com mais de 15 milhões de habitantes. O que ocorre no Palácio Tiradentes, o que é decidido pelos 70 parlamentares que compõem a casa, provoca implicações – maiores ou menores – entre os deputados.

Observamos que os vieses institucional, público e estatal estão em constante embate a partir do que é produzido pela TV Alerj, seja nas representações e formas simbólicas produzidas, seja no discurso dos atores políticos.

Mas o que nos parece fundamental absorver da discussão em torno dos conceitos e aplicações da Comunicação Pública, e do posicionamento da TV Alerj a partir delas, não são apenas os assuntos tematizados e as fontes ouvidas, mas os pontos de vista e ângulos em que o jornalismo legislativo é constituído. Há diversidade de vozes? Quais as versões dos fatos políticos, das representações e opiniões?

O que é possível depreender é que, embora haja tentativas de promover uma participação maior dos cidadãos, como fontes a serem ouvidas e tematizadas no telejornal, ainda que exista uma preocupação na prestação de contas e na transparência nas ações dos deputados, ainda reside uma influência muito forte da institucionalidade, do patrimonialismo, da influência política em detrimento de uma visão mais coletiva e interessante ao cidadão.

No caso do endereçamento exercido pelo *Jornal da Alerj*, existe o caráter híbrido das reportagens produzidas (uma simbiose entre o estatal e o público), mas não há como caracterizá-las como um produto de relações públicas ou de assessoria de imprensa, por exemplo. Ainda que o jornalismo da TV Alerj sofra influência institucional, boa parte dessa produção pode ser associada ao jornalismo público.

Em suma, o *Jornal da Alerj* realiza um jornalismo institucional com duas características essenciais: a forte carga política, por ser voltada à cobertura de atividades legislativas e à comunicação da instituição política; o caráter público, por enfatizar temas de interesse do cidadão e que reafirmam a representatividade política.

Um jornalismo institucional de caráter público e com influência política

Ainda assim, não deixa de ser jornalismo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Márcio; LIMA, Natália Flávia Maia de. “TV Brasil” e a democratização da televisão brasileira no atual cenário de concentração midiática. Eptic ONLINE. 15. ed. 2013.

ANDRADE, Candido Teobaldo. **Curso de relações públicas**: relações com diferentes públicos. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2003.

ARENDT, Hannah. **A Condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

_____. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Relume-Dumará, 1993.

BARROS, Antonio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rebhein. **O discurso fundador das mídias legislativas da Câmara dos Deputados**. E-legis. Brasília: Cefor 2014.

BENHABIB, Seyla. **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BERNARDES, Cristiane Brum. **Política, institucional ou pública?** Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Cefor/Câmara dos Deputados, 2010.

_____. Visibilidade política e controle da produção jornalística nos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: UnB, 2011.

BENSON, Rodney; POWERS, Matthew. **Public media and political independence**: lessons for the future of journalism from Around the World. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOLAÑO, Cesar Ricardo Siqueira **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil**. São Paulo: Paulus, 2007.

BRANDÃO, Elizabeth. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Ed.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRAVO, Zean. **A missão de mostrar o dia-a-dia do Congresso**. 2011. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-missao-de-mostrar-o-dia-a-dia-do-congresso>>.

COHEN, Joshua. **Deliberation and democracy legitimacy**. London: MIT Press, 1997.

CORREA, João Carlos. The Meanings of Public Sphere: is there any democratic role for Internet? In: CORREA, João Carlos; MAIA, Rousiley. (Ed.). **Public Sphere Reconsidered: theories and practices**. Covilhã: LabCom Books, 2011.

COSTA, João Roberto Vieira. **Comunicação de interesse público**: ideias que movem as pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DINES, Alberto. **Conceitos de serviço público: media, estatais e privados**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE JORNALISMO DE LINGUA PORTUGUESA, 6., 2005.

DUARTE, Elizabeth Bastos. **Televisão**: ensaios metodológicos. Porto Alegre: Sulina, 2004.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Ed.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELLSWORTH, Elizabeth. Modos de endereçamento: uma coisa de cinema; uma coisa de educação também. In: SILVA, Tomaz Tadeu. (Ed.). **Nunca fomos humanos** : nos rastros do sujeito. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

FACCIOLI, França. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio**. Carocci: Roma, 2000.

FRASER, Nancy. **Rethinking the Public Sphere**: a contribution to the critique of actually existing democracy. Duke University Press: JSTOR 1990.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** São Paulo: Paz e Terra, 1985.

FREITAS, Luiz Carlos Santana. **A midiaticização do Parlamento**: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. Brasília: Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social, UnB, 2004.

GIL, Patrícia; MATOS, Heloiza. Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública. **Revista Epitic Online**: Epitic, 15.ed., 2013.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

_____. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola; MAIA, Rousiley. (Ed.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Publicidade, visibilidade, discutibilidade. **Compós**. Curitiba, 2007.

_____. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, (1962) 2003.

HASWANI, Mariângela. O discurso obscuro das leis. In: MATOS, H. (Ed.). **Comunicação Pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012.

_____. **Comunicação Pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

HECK, José. O princípio kantiano da publicidade na moral e no direito. **Síntese - Revista de Filosofia**, v. 36, n. 115, 2009.

JARDIM, Márcial de Almeida. **Antenas do legislativo**: uma análise dos canais de televisão do Poder Legislativo no Brasil. Campinas: IFCH, Unicamp, 2008.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua**: um projeto filosófico. Covilhã: Lusofia press, 1795[2008].

KELY, Paul. **O livro da política**. São Paulo: Globo, 2013.

KOÇOUSKI, Marina. **A Comunicação Pública face ao dever estatal de informar. Pra não dizer que não falei das flores**: estudo de caso do Incra-SP. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, USP, 2012.

KONDO, Seichi. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo Leal. Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro. In: INTERVOZES (Ed.). **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2008.

LIMA, Venício A. Sete teses sobre mídia e política no Brasil. **Revista USP**. São Paulo: USP, 2004.

_____. **Mídia**: teoria e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo **Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado - MCPOI**. Bogotá: Usaid/Casals & Associates Inc. 2004.

_____. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Ed.). **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

LUBENOW, Jorge Adriano. **A esfera pública 50 anos depois**: esfera pública e meios de comunicação em Jürgen Habermas em homenagem aos 50 anos de Mudança estrutural da esfera pública. Trans/Form/Ação [online], 2012.

MANCINI, Paolo. **Manuale di comunicazione pubblica (1996/2002)**. 5.ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

MARSHALL, David. **Celebrity and power**: fame in contemporary culture. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

MATEUS, Samuel. O Princípio de Publicidade : da dimensão crítica à dimensão sócio-antropológica. **Cadernos de Estudos Mediáticos**. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2012.

MATOS, Carolina. **Mídia e política na América Latina**: globalização, democracia e identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública** : democracia e cidadania: o caso do Legislativo. São Paulo: USP, 1999.

MELO, Paulo Victor. TVs Legislativas e políticas de comunicação no Brasil: perspectivas no novo marco regulatório das comunicações. **Compólitica**, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010.

MOTA, Maria Regina de Paula. **TV pública** : a democracia no ar. Belo Horizonte: Faculdade de Educação, UFMG, 2002.

OLIVEIRA, Danilo Duarte. Cidade Alerta: jornalismo policial, vigilância e violência. In: GOMES, Itania Maria Mota Gomes. **Gêneros televisivos e modos de endereçamento no telejornalismo**. Salvador: EDUFBA, 2011.

NOUR, Soraya. **À Paz Perpétua de Kant**: filosofia do Direito internacional e das relações internacionais. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PASCAL, Georges. **Compreender Kant**. Petrópolis: Vozes, 2011.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

PLATÃO. **Diálogos, 2**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

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

SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. **O Estado espetáculo**. 1977.

SERRA, Paulo. Iluminismo e comunicação – de Locke a Kant. In: (ORGS.), SANTOS, José Manuel; ALVES, Pedro; SERRA, Paulo. (Ed.). **Filosofias da Comunicação**. Covilhã, Portugal: LabCom, 2011.

SILVA, Marconi. O. **O princípio transcendental da publicidade kantiano é o fundamento da liberdade de imprensa**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 5., 2004, Aracaju: SBPJor - Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, 2007.

SODRÉ, Muniz. **TV e a cosmética das aparências**. 2001. Disponível em: < <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/jd300520011.htm> >.

_____. **As estratégias sensíveis: afeto, mídia e política.** Petrópolis: Vozes, 2006.

STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. O público em disputa: debates sobre a televisão pública nas políticas brasileiras de comunicação. **Epític Online**, 2013.

SULLIVAN, John; FRANTZICH, Stephen. **The C-Span Revolution.** Oklahoma: Norman, 1996.

SZPACENKOPF, Maria Izabel Oliveira. **O olhar do poder: a montagem branca e a violência no espetáculo telejornal.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

VALENTE, Jonas. **TV pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira.** Brasília: UnB, 2011.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Brasília: Ed. UnB, 1999.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo e literatura.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

_____. **Television: technology and cultural form.** 2.ed. London: Routledge, 1997.

ANEXOS

ANEXO 1 - Entrevista com Aristides Boyd, diretor-geral da TV Alerj

Entrevista com Aristides Boyd, diretor-geral da TV Alerj desde 2007, realizada em 05/12/2014. O texto sofreu mínimas edições, com o objetivo de manter sua fidedignidade.

Primeiro, gostaria que o Sr. fizesse uma apresentação breve. Seu nome, sua formação acadêmica, experiências no serviço público e no mercado em geral.

Eu sou Aristides Boyd. Sou formado em Comunicação Social/Jornalismo pela PUC-Rio. Atuei em empresas como Rede Globo, Rede Manchete, Rede Record. Agência Nacional e Lloyd Brasileiro.

O Sr. teve alguma orientação da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa sobre procedimentos de comunicação social, em reuniões com diretores?

Tive algumas determinações, mas sempre no sentido de trabalhar com transparência. De acompanhar as atividades dos deputados e priorizar a divulgação dos parlamentares que têm seus projetos aprovados, que realizam sessões solenes ou que são presidentes de comissão. Nunca me foi determinado que deveria censurar algum parlamentar ou deixar de exibir alguma reunião de comissão ou CPI, por exemplo.

Como é a estrutura do jornalismo da TV Alerj?

Nossa obrigação é acompanhar todos os eventos que deputados estejam participando institucionalmente. Se um parlamentar, por exemplo, vai à base dele conversar com seus eleitores, isso não nos interessa. Mas se ele preside alguma comissão e vai fazer uma vistoria pela comissão, aí temos que nos mobilizar para acompanhar. Nós temos três equipes de cinegrafistas e auxiliares, que se dividem em horários da manhã, tarde e às vezes à noite. Em geral, uma equipe sempre fica “presa” no plenário das 14h até à noite, acompanhando as votações, os discursos na tribuna, etc. Tudo aquilo que foi feito pelo repórter é editado, vira matéria e entra no Jornal da Alerj. Por volta de umas 18h, nós gravamos o jornal, editamos ele com as reportagens e programamos para entrar no ar às 21h30min. Como temos quatro, cinco eventos por dia, precisamos nos concentrar naquilo que os deputados fazem dentro da Assembleia Legislativa. Ainda que possa ser interessante realizar alguma filmagem externa, não podemos deixar de cobrir o trabalho parlamentar.

A TV Alerj, no organograma da Assembleia Legislativa, é vinculada ao diretor-geral, que responde diretamente à Mesa Diretora. Na sua opinião, existe uma política de comunicação social para a emissora?

Não há essa sistemática toda. O que existe é uma equipe experiente, alguns aqui estão trabalhando desde que a TV foi criada, e profissionalismo. Não temos um Manual de Redação, por exemplo, mas possuímos experiência em jornalismo, em telejornalismo. Por isso, sempre procuramos utilizar a linguagem de TV para criar nossos formatos e programas. Exemplo: não adianta usar termos que os deputados estão acostumados a usar: substitutivo, emenda modificativa, destaques. Esse linguajar predomina nas discussões do plenário. Mas quando

estamos falando de reportagem, de telejornal, a gente precisa simplificar o discurso pra que todos entendam o que os parlamentares estão fazendo.

Falando do Jornal da Alerj, qual a estrutura do programa e sua linha editorial?

O que a gente procura fazer é resumir os principais fatos do dia a de forma leve, mas ao mesmo tempo informativa. O que a gente exhibe é o resumo de tudo que aconteceu no dia. Ao contrário das emissoras comerciais, nós não selecionamos um assunto como mais ou menos importante. No Jornal da Alerj, tudo é importante. Claro que nós emprestamos o olhar jornalístico ao fato, então, por exemplo, uma matéria sobre uma CPI geralmente tem mais peso do que a entrega de uma medalha por exemplo.

Quando o Sr. fala que todas as matérias são relevantes, que todos os assuntos são notícia, o que isso quer dizer? Qual é o critério para determinar que algo é mais importante?

A gente parte do princípio de que projetos de lei foram feitos para melhorar a vida do cidadão. Dessa forma, procuramos mostrar que aquilo que os deputados estão fazendo vai interferir na vida dele. Pode não ser um assunto muito impactante, mas se um deputado, por exemplo, determina que prédios públicos tenham faixas e cartazes com fotos de pessoas desaparecida nos locais de atendimento, isso pode ajudar as pessoas a espalhar a imagem e, quem sabe, encontrar em alguma pessoa desaparecida. Em suma: o que a gente faz é mostrar para o cidadão que um projeto de lei, uma decisão de comissão, por mais simples que possa parecer, tem sua importância.

Nós observamos, no entanto, que existem matérias que falam de uma homenagem recebida por um parlamentar e que isso acaba virando notícia? Qual o critério do telejornal nesse caso?

Nesse caso, o parlamentar pode estar representando a Alerj ao receber aquela medalha ou comenda. Não é algo pessoal, mas é por ele simbolizar todos os deputados, os que são a favor e contra ele politicamente.

Outro fato que nos chamou atenção é que, no dia 18 de junho de 2013, a mídia em geral divulgou a invasão ao Palácio Tiradentes por manifestantes que participavam de protestos. Móveis foram quebrados, peças do inventário do Legislativo, computadores roubados. No entanto, nada foi noticiado no Jornal da Alerj neste dia. Por quê?

Nesse caso, achamos melhor não noticiarmos. As emissoras comerciais já estavam cobrindo bem o fato e pouco poderíamos acrescentar ao debate. Pode ter sido um erro, mas prefiro considerar que foi uma opção editorial. Depois da Alerj invadida, a emissora continuou funcionando, os funcionários vieram todos trabalhar. Não podíamos deixar de cumprir nosso papel.

Nós também observamos que não há reportagens em que deputados sejam entrevistados em seus gabinetes? É alguma recomendação?

Não. Simplesmente não vamos aos gabinetes porque é mais fácil encontrar os deputados no plenário ou nas comissões. Apenas isso.

Qual o critério então para seleção das imagens dos deputados que serão exibidas no Jornal da Alerj?

Somos a emissora do Legislativo, então nossa missão não é constranger o deputado, mas mostrar que ele está trabalhando. Nós não produzimos imagens teatrais, não pedimos ao deputado para que as faça. Não precisamos chegar para o deputado e dizer: sorria, você está sendo filmado. Ou ainda: trabalhe, você está sendo filmado. Mas nós queremos, sim, passar ao público uma boa impressão, a melhor impressão, de que o deputado está ali trabalhando, votando, discutindo os projetos.

Existe alguma recomendação específica para os repórteres e para o apresentador do Jornal da Alerj em como lidar com a notícia, do ponto de vista do formato?

Nenhuma específica. Deve seguir a orientação daquilo que é notícia. A recomendação que nós passamos é que a notícia é o deputado, não o repórter. Em muitos telejornais, nós vemos apresentadores querendo aparecer mais que o fato. No caso de uma emissora do Poder Legislativo, isso não pode acontecer. Por isso, todos aqui procuram atuar com discrição. Faz parte da linguagem do jornalismo o repórter aparecer na matéria. É a sua marca, sua assinatura. Ele pode aparecer de forma discreta, registrar o fato, mas não usar de algum tipo de estrelismo.

Mas então não existe a criação de novos formatos?

Sim, claro que existe. E temos total liberdade para isso. Não somos reféns de anunciantes, da publicidade, etc. Nós temos quadros interessantes no telejornal sobre história, sobre a Comissão do Consumidor, sobre outros assuntos. Repito: o que evitamos é a superexposição do repórter.

Qual foi o critério para montagem do cenário?

Nós não tínhamos um critério bem definido para escolha do cenário. Queríamos uma bancada e utilizar o telão em LCD que já possuíamos. A escolha do azul se deu por entendermos que é uma cor boa para cenários de televisão.

ANEXO 2 - Relação de projetos de lei sobre a TV Alerj.

Texto do Projeto de Resolução

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 251/99

EMENTA:

CRIA A TV ASSEMBLÉIA-RIO

Autor(es): Deputado ALICE TAMBORINDEGUY

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESOLVE:

Art. 1º - Fica criada a **TV** Assembléia-Rio cujo objetivo é emprestar publicidade aos trabalhos desempenhados pelo Poder Legislativo Fluminense.

Art. 2º - A programação referida no caput será exibida no espaço de televisão disponibilizando à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3º - As providências necessárias para a efetiva implantação da TV Assembléia-Rio deverão ser adotadas pela Presidência e pela Mesa Diretora, no âmbito de suas respectivas atribuições.

Art. 4º - A realização de despesas para a produção dos programas e para a respectiva veiculação deverá ser precedida de estudo de viabilidade técnico-financeira de modo a que, tanto quanto possível, possa a ser adotada a alternativa que se apresente a mais adequada para o pronto funcionamento da **TV** Assembléia-Rio e a menos onerosa para os cofres públicos.

Parágrafo Único – O disposto no caput deste artigo não afasta a incidência das demais disposições contidas nas legislações federal e estadual relativas às licitações e contratos do Poder Público.

Art. 5º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário..

Sala das Sessões, 28 de outubro de 1999.

DEPUTADO ALICE TAMBORINDEGUY**JUSTIFICATIVA**

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro têm desenvolvido atividades de enorme importância para a população fluminense, sem dispor, até o presente momento, de uma via de comunicação direta com os cidadãos. Convém observar que a veiculação dos atos do legislativo tão somente pelo Diário Oficial do estado é circunstância que não apresenta suficiente, por si só, para materializar a transparência tanto reclamada pela população. Aliás, tratando-se do desempenho da representação pública – a que nos encontramos investidos enquanto Deputados eleitos pelo voto popular – parece-me indispensável que o acesso ao trabalho parlamentar ocorra da forma a mais intensa e constante possível. Ninguém desconhece que a cidadania é ainda mais fortalecida pela educação de um povo e pelo pleno conhecimento que este possui da forma pela qual vêm se desenvolvendo as atividades dos Poderes Públicos e, sobretudo, se os mecanismos de fiscalização parlamentar, assegurados pela vigente Constituição, estão sendo efetivamente exercitados. É importante assinalar, ainda, que já se encontram em funcionamento as TVs Congresso Nacional e do Senado Federal, ambas com apreciável aceitação popular e que se constituem em valioso instrumento para oferecer, ao cidadão, uma melhor visão da importância das funções parlamentares no ambiente do Estado Democrático de Direito. É em prol desse ideal de transparência e modernidade no desempenho da representação político-parlamentar que apresento o presente Projeto de Resolução.

Texto do Projeto de Resolução**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 296/99****EMENTA:****CRIA A TV ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS****Autor(es): Deputado MESA DIRETORA****A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO****RESOLVE:**

Art. 1º - É criada a **TV** Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, órgão de radiofusão de sons e imagens da Assembléia Legislativa.

Parágrafo único – A **TV** Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro é subordinada à Diretoria Geral, sob a supervisão e direção da Diretoria Administrativa.

Art. 2º - A Mesa Diretora, em ato próprio, definirá as atribuições e o funcionamento da **TV** Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário

JUSTIFICATIVA

Esta proposição visa a dotar a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro de um órgão próprio de divulgação das atividades de plenário, das comissões e demais órgãos técnicos através da televisão.

A **TV Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro** será o órgão juridicamente capacitado para reunir os recursos tecnológicos e humanos necessários à produção e a transmissão de programas de televisão, a serem veiculados no canal destinado a esta Casa do Poder Legislativo nas estações de **TV** a cabo, segundo a lei nº 8977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o serviço da **TV** a cabo, bem como em todas as emissoras de televisão, públicas ou privadas, que venham a manifestar interesse pela retransmissão das imagens e sons sobre os trabalhos legislativos.

A exploração direta pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro como pessoa jurídica de direito público interno lhe assegura o direito de dispor de canal próprio para informar a sociedade, com transmissões ao vivo, debates e entrevistas sobre os assuntos de interesse público e coletivo em discussão e em votação nas comissões e plenário.

Além de prestar relevante serviço de informação e divulgação das atividades da Casa, dando transparência à ação parlamentar, a **TV** Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro poderá firmar convênios e acordos operacionais com órgãos públicos, entidades de finalidade educativa, cultural e que visem a promoção social e econômica dos cidadãos, contribuindo para ampla difusão de programação com finalidade educativa e de utilidade pública, de promoção dos valores e símbolos da nacionalidade, do regime democrático e da cidadania.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 1999.

Deputado SÉRGIO CABRAL

Presidente

Deputado Pedro Fernandes 1º Vice-Presidente	Deputado Geraldo Moreira 2º Vice-Presidente
Deputado André Ceciliano 3º Vice-Presidente	Deputado Ernani Boldrim 4º Vice-Presidente
Deputado Jorge Picciani 1º Secretário	Deputado José Távora 2º Secretário
Deputado Armando José 3º Secretário	Deputado José Cláudio 4º Secretário
Deputado Eraldo Macedo 1º Suplente	Deputada Aparecida Gama 2ª Suplente
Deputado Nelson Gonçalves 3º Suplente	Deputado Marco Figueiredo 4º Suplente

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 01/2003

EMENTA:

CRIA A TV ASSEMBLÉIA - ALERJ/RIO

Autor(es): Deputada APARECIDA GAMA

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESOLVE:

Art. 1º - Fica criada em regime aberto a TV Assembléia - Alerj/Rio cujo objetivo é dar total divulgação e publicidade aos trabalhos e sessões realizadas pelo Poder Legislativo Fluminense.

Parágrafo único - A Programação será a reprodução diária das atividades da Assembléia-Rio na íntegra, para exibição em regime de televisão aberta.

Art. 2º - A efetiva implantação da TV Assembléia - Alerj/Rio será de atribuição da Presidência e da Mesa Diretora, respeitadas suas respectivas atribuições.

Parágrafo único - A efetiva implantação referida no caput deverá acontecer no prazo máximo de noventa (90) dias à contar da publicação desta Resolução.

Art. 3º - As despesas decorrentes da implantação, das produções dos programas e reproduções das atividades diárias e suas respectivas veiculações deverão ser precedidas de estudo de viabilidade técnico-financeira de modo a optar-se sempre pelos princípios da qualidade e da economicidade e demais disposições Legais que regem os Poderes Públicos.

Art. 4º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 03 de Fevereiro de 2003.

APARECIDA GAMA

Deputada Estadual

JUSTIFICATIVA

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, tem desenvolvido com grande galhardia suas funções de representação da população Fluminense e tendo como veículo único divulgador de suas atividades, o órgão oficial de imprensa "o Diário Oficial do Legislativo", caderno II. Há de ressaltar-se que a abrangência e o conhecimento público são melhores conquistados pela divulgação via televisão, como exemplo: As Tvs. Congresso Nacional e do Senado Federal, que atingem respeitáveis índices de audiência e conseqüentemente a população participa de maneira mais ativa não só no conhecimento dos atos Legislativos, na fiscalização das atividades diárias de seus Deputados, mas sobretudo contribui com sugestões de novas matérias e até de emendas de qualidade em Projetos diversos, sem sair do conforto do seu lar. Daí, a divulgação e a transparência dos Atos Públicos atingirão os patamares pretendidos pela Legislação Federal e Estadual competentes.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 894/2004

EMENTA:

**CRIA, NO ÂMBITO DA ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO, A TV ALERJ, COM TRANSMISSÃO
ATRAVÉS DE SINAL ABERTO EM UHF E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

Autor(es): Deputado LEANDRO SAMPAIO

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESOLVE:

Art. 1º - Fica criada no âmbito da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro a TV ALERJ em sinal aberto UHF.

Art. 2º - A Mesa Diretora adotará as providências necessárias junto ao Ministério das Comunicações e da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações objetivando a concessão do canal em UHF e respectivas retransmissoras, de acordo com os Planos Básicos de TV e de RTV para todo o território do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3º - A Mesa Diretora providenciará a contratação de empresa especializada para a elaboração do projeto de implantação e instalação do sistema de transmissão e retransmissão dos sinais da radiodifusão em sinal aberto da TV ALERJ.

Art. 4º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 15 dezembro de 2004

Deputado LEANDRO SAMPAIO

JUSTIFICATIVA

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, através de sua Mesa Diretora, já deu um passo de fundamental importância para divulgação e transparência dos trabalhos dos Senhores Parlamentares ao implantar a TV ALERJ, hoje uma iniciativa digna dos maiores encômios, embora sua transmissão esteja restrita ao sistema por cabo, portanto, com alcance restrito da população. O presente Projeto de Resolução possibilita, em muito, não só a efetiva consolidação da TV ALERJ como órgão de grande relevância, como possibilita a democratização de sua programação, permitindo ser assistida por todo povo fluminense, até o mais distante rincão do nosso Estado.

ANEXO 3 - Relação de matérias do Jornal O Globo sobre a TV Alerj

14 • RIO

O GLOBO

Quinta-feira, 25 de maio de 2000

Deputados querem pôr no ar a TV Alerj

Projeto custará R\$ 4 milhões

• Os deputados estaduais aprovaram a criação da TV Alerj, um canal pelo qual os eleitores poderão observar o trabalho dos 70 parlamentares fluminenses. A idéia é essa, mas, na prática, a implantação do canal só acontecerá no fim do ano: o custo de R\$ 4 milhões e a proximidade das eleições municipais retardaram a votação do projeto em si. Segundo André Ceciliano (PT), que faz parte da Mesa Diretora, havia uma resistência inicial do presidente Sérgio Cabral Filho (PMDB), que temia o uso dos microfones para campanha política.

O projeto estava sendo estudado desde junho do ano passado e foi tomado como exemplo a TV Câmara, de Brasília. A idéia é instalar três câmeras fixas no plenário, além das tomadas externas nas audiências públicas e nas reuniões de comissões permanentes.

O plenário vazou às 14h, quando começa o primeiro

expediente dos discursos, pode estar agora com os dias contados. A troca de agressões verbais também deverá ser banida. Os parlamentares garantem que o nível de discussão será elevado.

Se já estivesse no ar, a TV Alerj teria mostrado esta semana a vitória dos empresários de ônibus, que conseguiram a aprovação do projeto que fixou em R\$ 800 o ICMS pago por cada veículo da frota, abaixo dos R\$ 2 mil aprovados no início do Governo Garotinho. Seria possível também acompanhar a discussão em torno do projeto, retirado de pauta, que pretende substituir o laserj por um plano de assistência. Ou o deputado Albano Reis (PDT) usar seu tempo para reclamar do policiamento em Santa Cruz. Nos próximos dias, ele com certeza fará uso da tribuna para defender seus projetos de emancipar a Ilha do Governador, a Barra e outros bairros da Zona Oeste.

Custo de projeto da TV Câmara causa polêmica

Vereador pede explicações à Mesa Diretora sobre trabalho, pelo qual fundação federal cobrou R\$ 560 mil

Luciana Conti

Os trabalhos para a instalação da TV Câmara estão sendo iniciados sob o signo da polêmica. Tudo porque o projeto, encomendado pela antiga Mesa Diretora da Câmara dos Vereadores à Fundação Centro Tecnológico Celso Suckow da Fonseca (Funcet), custou R\$ 560 mil aos cofres públicos. O valor do contrato, que pode ser feito sem licitação por tratar-se de uma fundação, está sendo questionado pelo vereador Eliomar Coelho (PT), que já pediu à Mesa explicações sobre o trabalho. Segundo Eliomar, os projetos custam normalmente 5% do valor da obra prevista. Por este parâmetro, a TV da Câmara sairia por R\$ 11,2 milhões, um custo absurdo, de acordo com o parlamentar.

Conversei com o responsável técnico pela TV Câmara, no Congresso Nacional, e ele contou que foram gastos US\$ 2,5 milhões na época em que um dólar custava um real. Hoje, seriam pouco mais de R\$ 5 milhões. O nosso projeto não pode custar isso, já que é bem menor do que o da Câmara dos Deputados — disse Eliomar.

Coordenador contesta critério citado por deputado

É exatamente de R\$ 5 milhões a estimativa de custo da TV feita pela Funcet. Desta forma, o preço do projeto equivale a 11% dos investimentos necessários. O critério de cobrança citado por Eliomar é questionado pelo coordenador de projetos especiais da fundação, Caubi Montes. Segundo ele, projetos deste tipo podem custar de 5% a 15% do valor total do investimento.

Eles nos procuraram em agosto e queriam o projeto em

três meses para inaugurar a TV ainda no ano passado. Isso nos obrigou a mobilizar uma quantidade enorme de profissionais. Nós demos o preço e eles aceitaram, podiam ter recusado — afirmou o coordenador.

O vereador Gerson Bergher (PFL), então presidente da Câmara, disse que estipular o preço cabe a quem vai prestar o serviço. Ele contou que escolheu a Funcet por ter recebido boas informações dos serviços da fundação federal, que os presta para uma série de entidades públicas:

— Além de nome na praça, tem tradição e é uma entidade sem fins lucrativos.

Ex-presidente diz que contrato não teve ônus

O ex-presidente, no entanto, disse que defende a realização da licitação para a instalação da TV. Segundo ele, o contrato foi um aditivo de um convênio de cooperação entre a Câmara e a Funcet, sem ônus para os cofres públicos, com duração de quatro anos.

— Eu quis o projeto e não a obra — contou Bergher.

O atual primeiro-secretário da Câmara, vereador Ivan Moreira, que herdou o projeto pronto, não faz comentários sobre o preço, mas adianta que a Funcet não ganhará o contrato para instalar a TV. Segundo ele, tanto Bergher como representantes da fundação o procuraram para saber da possibilidade de se estender o convênio, para que a Funcet fosse a responsável pela execução do projeto:

— Eu disse que vamos fazer uma licitação para escolher quem vai montar a TV.

Pelo projeto da Funcet, a TV Câmara poderá ficar no ar até o fim do ano. ■



O PLENÁRIO DA CÂMARA de Vereadores vazio em setembro do ano passado: pelo projeto, a TV poderá ficar no ar oito horas por dia

Na Alerj, estudo feito gratuitamente

Em São Paulo, deputados compararam os preços de duas instituições

Encomendar um projeto como primeiro passo para a instalação de uma TV legislativa não é uma praxe no eixo Rio-São Paulo. Normalmente os projetos são elaborados por funcionários de comunicação das próprias casas ou pelo responsável pela instalação da televisão, sem representar custos extras no projeto da TV. Está sendo assim na Assembleia Legislativa do Rio, que espera estar com a TV no ar até o fim do ano.

O projeto foi elaborado, sem custos para a Casa, por dois assessores da deputada Heloneida Studart (PT) e por um técnico de televisão. No entanto, o estudo não apresenta as plantas de instalação dos equipamentos, nem do estúdio. Isso ficará a cargo da prestadora de serviço que instalar a TV.

A TV foi pensada para funcionar todos os dias, das 13h às 22h, sendo que entre 22h e meia-noite e nos sábados e domingos seriam apresentadas

reprises. A idéia é transmitir os trabalhos parlamentares do plenário, das comissões permanentes da casa e das CPIs. Além disso, haverá programas voltados para o debate de temas ligados à cidadania.

Na Assembleia de São Paulo o modelo foi semelhante. A casa fez um projeto básico e pediu orçamentos à TV Senac e à Fundação Padre Anchieta (TV Cultura) para escolher o melhor preço. Como as duas são fundações, a contratação podia

ser feita sem licitação. Ao fim, a TV Senac saiu vencedora e assinou um contrato em 1999 de dois anos, com remuneração mensal de R\$ 260 mil. O contrato de terceirização previa a instalação da TV, a operação, a geração de imagens e a produção da programação.

A Câmara de Vereadores de São Paulo resolveu trilhar o mesmo caminho. Pediu orçamentos à TV Senac e à Fundação Padre Anchieta e vai escolher o melhor preço. ■

Gabriel da Faria/12-9-2000

Alerj cria um call-center para receber denúncias

A partir de dezembro, as sessões legislativas serão transmitidas por um site na internet

Luciana Conti

• O cidadão vai ficar mais perto da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro a partir de depois de amanhã, quando começa a funcionar o serviço Alô, Alerj!. O call-center é o primeiro passo para a implantação da Ouvidoria Geral da Assembleia, proposta pelo deputado Carlos Minc (PT) e aprovado pela Mesa Diretora. Pelo telefone 0800-220008, o cidadão poderá denunciar o não cumprimento de leis estaduais e crimes de corrupção ou comuns, que serão encaminhadas aos órgãos competentes. Além disso, poderá dar sugestões para o trabalho parlamentar e obter informações sobre a Assembleia.

— O objetivo é estimular o cidadão a exigir que seus direitos sejam respeitados — disse o presidente da Alerj, Sérgio Cabral Filho (PMDB).

Escolha do ouvidor-geral será feita em dezembro

O Alô, Alerj! funcionará de segunda a sexta-feira, das 9h às 18h, e terá capacidade para receber até 25 mil ligações por mês. O serviço é uma iniciativa pioneira em assembleias estaduais e precede a escolha do ouvidor-geral, que será realizada em dezembro. Os deputados buscarão uma persona-

lidade de reputação ilibada, que não tenha vínculos partidários, para ocupar o cargo. O escolhido receberá remuneração de cerca de R\$ 4 mil.

A serviço do ouvidor estará também o site na internet, que, além de informar sobre a Casa, receberá sugestões e reclamações dos eleitores. A partir de dezembro, as sessões legislativas que ocorrem de manhã serão transmitidas ao vivo pela internet, no endereço www.alerj.rj.gov.br.

— O ouvidor terá o papel de coordenar tudo isso — disse Cabral Filho.

TV Alerj deve ir ao ar no próximo ano

O presidente da Casa adiantou ainda que as negociações para a implantação da TV Alerj, que seria transmitida por cabo, já estão em curso. A deputada Heloneida Studart (PT) está conversando sobre o projeto com o jornalista Fernando Barbosa Lima e tentando chegar a um acordo sobre o preço da operação da TV, que seria feita pela TVE.

Para Cabral Filho, estes projetos têm um único objetivo, que é o de aproximar o cidadão do parlamento estadual:

— Tudo isto está articulado e faz parte do esforço de pôr a tecnologia a serviço da democracia — disse ele. ■

Deputados aprovam 93 cargos comissionados

Emenda que garantiria a realização de concurso público para preenchimento das vagas não foi apreciada

Malá Menezes

• O Natal não passará em branco para os deputados estaduais. Na convocação extraordinária de ontem, os parlamentares consumaram uma decisão tomada semana passada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa: por 58 votos a cinco, aprovaram o projeto de resolução que transforma 53 cargos eletivos em comissionados. A emenda que garantiria a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos, de autoria do deputado Dica (PMDB), mesmo protocolada, sequer foi apreciada.

Um acordo entre os líderes dos partidos, feito antes da votação, foi usado como justificativa, pela presidência da Casa, para ignorar a emenda. Os líderes decidiram criar uma comissão que organizará um concurso na Casa no prazo de um ano. Caso a emenda fosse votada, o projeto teria que ser retirado de pauta.

Bancada do PT desiste de votar em bloco

A polémica sobre a utilização dos cargos — que foram ficando vagos desde 1975 — dividiu a bancada do PT. Numa reunião tensa, na manhã de ontem, os deputados desistiram de votar em bloco. O racha pôde ser constatado pelos números: dos oito deputados da bancada, três votaram contra: Alessandro Molon, Inês Pandel-



ALESSANDRO MOLON discursa na Alerj: ele foi um dos 5 deputados que votaram contra a transformação dos cargos efetivos em comissionados

lô e Paulo Pinheiro. A Comissão de Direitos Humanos, presidida por Molon, tem direito, pela resolução, a dois cargos. Cinco deputados da bancada defenderam que o partido votasse em bloco a favor do projeto. Mas a bancada acabou sendo liberada.

— Com o PT, prevalece a hipocrisia. Não é à toa que, no Palácio do Planalto, o PT descumpra o que assumiu em praça

pública. Eles se comprometem com uma coisa e fazem outra — reclamou o deputado Paulo Ramos (PDT), criticando o fato de o PT ter direito aos cargos e falar mal do projeto.

As críticas aos petistas não pararam por aí:

— O PT vota contra e depois indica pessoas para os cargos. Assim não vale — disse Albano Reis (PMDB).

— Se o deputado Molon não

indicar ninguém para os cargos, eu renuncio ao mandato — disse Paulo Melo (PMDB).

Molon disse reconhecer a necessidade de novos cargos na comissão que preside. Mas defendeu, em plenário, a realização de concurso público para as contratações.

O deputado Gilberto Palmares, presidente regional do PT, reagiu às críticas à posição da bancada:

— As falas dos deputados são tomadas por uma raiva doentia — disse o deputado, que votou a favor da criação dos cargos.

O deputado Otávio Leite (PSDB), que chegou a defender a realização de concurso para preenchimento das vagas, acabou desistindo. Segundo ele, foi convencido pelos números. Um levantamento feito pelo PSDB mostrou que

um concurso seria uma vez e meio mais caro do que a contratação temporária dos novos assessores.

O ato criando os cargos comissionados fora publicado na semana passada pelo presidente da Alerj, Jorge Picciani (PMDB). Três dias depois, no entanto, ele decidiu levar a discussão a plenário. Ontem, Picciani reconheceu que a maior parte dos deputados prefere concurso, mas argumentou que há urgência nas contratações.

Despesa mensal vai aumentar em R\$ 367 mil

A deputada Heloneida Stuard (PT), autora do projeto que cria a TV Alerj e integrante da Mesa Diretora, defendeu as contratações. Ela argumentou que os cargos não são novos, mas transformados.

Com a aprovação, a Casa cria funções novas, desde um diretor de jornalismo para a TV Alerj até assessores para comissões de inquérito. Os salários variam de R\$ 3 mil a R\$ 7 mil e vão gerar uma despesa mensal extra de R\$ 367 mil.

Ontem de manhã, a Alerj rejeitou os vetos parciais da governadora Rosinha Mathews a 18 mensagens do Executivo que foram emendadas e aprovadas pela Alerj, no final de setembro. As mensagens faziam parte de um pacote de benefícios fiscais enviado pela governadora ao Legislativo fluminense. ■

TV da Câmara de Vereadores entra no ar hoje

A partir de janeiro, canal 12 da NET também será usado pela Alerj, que deseja prioridade na transmissão

Luiz Ernesto Magalhães

• A dez meses das eleições municipais e pouco mais de uma semana do começo do recesso do fim de ano, a Câmara de Vereadores do Rio inaugura hoje seu canal de TV, mesmo sem uma programação fechada e com os estúdios ainda em construção. A transmissão inaugural pelo canal 12 da NET será da sessão plenária marcada para as 14h. Os equipamentos, de última geração, foram importados dos EUA há seis meses por US\$ 900 mil, numa aquisição sem licitação. A partir de janeiro, o canal 12 também será usado pela TV da Assembleia Legislativa (Alerj).

— O pacote inclui a assistência técnica e treinamento de funcionários para operar os equipamentos. Além disso, tínhamos isenção de taxas de importação. Saiu muito mais barato do que se fizéssemos uma concorrência — alegou o primeiro-secretário da Câmara, Ivan Moreira (PFL).

Ele acredita ser possível manter o canal 24 horas no ar com programas ao vivo e gravados. Pretensão, porém, que pode esbarrar nos planos dos deputados estaduais.

Alerj quer prioridade para operação do canal 12

A Alerj já contratou uma produtora, após uma licitação, que prevê gastos de R\$ 323 mil mensais para colocar no ar a TV Alerj. O pacote inclui não só a produção, como a cessão de equipamentos para a TV.



EQUIPAMENTO da nova TV é testado no plenário: programação não definida e estúdios em construção

— Nós já definimos a programação e por isso devemos ter prioridade de operar o canal. Além dos trabalhos dos deputados, queremos que o canal exiba programas de interesse histórico e cultural — disse a primeira vice-presidente, Heloneida Studart (PT).

Na Câmara, a operação de todo o sistema dependerá da contratação de uma produtora, que, prometem os vereadores, será feita por concorrência. Os equipamentos saíram por preços 30% inferiores aos adquiridos para pôr em funcionamento em 1998 a TV da Câmara Federal: US\$ 1,3 milhão.

— A Mesa Diretora, ao ser eleita no início do ano, se comprometeu a inaugurar a TV Câmara até dezembro — disse Ivan, explicando a pressa de inaugurar o sistema.

Para a cientista política Lucia Hippolito, a operação do canal de TV vai beneficiar os candidatos à reeleição em 2004.

— Fazer política sai caro. Quem tem mandato lucrará com a possibilidade de uma exposição por mais tempo do que o do horário eleitoral. Por outro lado, pode obrigar também que o vereador se prepare mais antes de um discurso, por exemplo. Qualquer erro

de português transmitido ao vivo fica muito mais evidente.

A chance de aparecer ao vivo no plenário tem a simpatia até da bancada de oposição ao prefeito Cesar Maia.

— A TV Câmara tende a elevar o nível das discussões. Além disso, deve reverter uma situação típica desta Casa em anos eleitorais. Raramente se vota alguma coisa, pois os vereadores se ocupam com a campanha e muitos faltam às sessões. Com a TV, isto pode mudar — opina Fernando Gusmão (PC do B).

A corrida para ocupar a programação do canal 12 não deve

O que não foi ao ar

• **EGUÍNHA POCOTÓ:** Durante uma sessão este ano na qual se discutiu a autorização para a prefeitura repassar R\$ 100 milhões ao estado para projetos de segurança, Cláudio Cavalcanti (PFL) e Jorge Pereira (PTdoB) bateram boca em plenário. Pereira ironizou uma emenda de Cavalcanti, que ficou conhecida como "Egúinha Pocotó", que previa o repasse de R\$ 1 milhão para a compra de ração. A emenda acabou rejeitada.

• **BRIGA POR COMISSÕES:** Num debate sobre a formação das comissões, o vereador Chico Aguiar (PMDB) acabou se envolvendo numa briga com colegas na ante-sala do presidente Sami Jorge (PDT). Ninguém foi punido.

• **ORÇAMENTO:** O secretário de Fazenda é obrigado a prestar con-

tas periodicamente dos gastos da prefeitura à casa. No entanto, um dos encontros durou apenas 7 minutos, pois só um vereador apareceu: Ueston (PMDB).

• **AUMENTO DE BANCADA:** Na pressa em aprovar um projeto que aumentava de 42 para 55 o número de cadeiras para a próxima legislatura, os vereadores não deixaram claro que isto só era válido para as eleições de 2004. Suplentes ameaçaram ir a Justiça para tomar posse este ano e novo projeto teve que ser votado.

• **ULYSSES X AMÉRICAS:** Os vereadores aprovaram um projeto que mudava o nome da Avenida das Américas, na Barra, para Ulysses Guimarães. O prefeito Cesar Maia vetou a mensagem e a via não mudou de nome.

esbarrar na falta de quórum. Mas ontem, véspera de o canal entrar no ar, o painel da Casa registrava a presença de 40 vereadores na sessão ordinária. Mas nada se votou: os trabalhos foram suspensos depois de um pedido de verificação de quórum, que registrou a presença de apenas 12 vereadores.

Depois foi aberta uma sessão extraordinária para votar a entrega de títulos de cidadão benemérito. Havia urgência em um caso: o cerimonial marcou para ontem mesmo a entrega do título a Mark Boulware, consul dos EUA. Hoje o plenário deverá ser

disputado. A TV Câmara entrará no ar com apenas três das sete câmeras compradas, mostrando os vereadores em ação. Na sessão, eles devem votar autorização para que em 2004 o prefeito se ausente do Brasil quando desejar, sem precisar de licença do legislativo.

Será votado também o pedido para que a prefeitura use os créditos da Dívida Ativa como garantia para a concorrência destinada a escolher a empresa que construirá as linhas do Trans-Pan/Trans-Pan, o metrô que vai ligar a Barra ao Centro e aos aeroportos Santos Dumont e Tom Jobim. ■

TV Câmara deixa vereadores mudos no 3º dia

Som falha e telespectadores só ouviram chiados durante a sessão em que parlamentares discutiram sobre emissora

Luiz Ernesto Magalhães

Os equipamentos de US\$ 970 mil da TV Câmara falharam ontem no terceiro dia de transmissão dos trabalhos pelo canal 12 da NET. Os telespectadores até puderam ver as imagens dos vereadores em plenário, mas em lugar dos discursos foram ouvidos chiados durante toda a sessão, das 14h às 17h10m. Nesse período, os demais canais da NET funcionaram sem problemas técnicos.

Com o imprevisto, apenas quem entende linguagem labial compreendeu o motivo pelo qual Lucinha (PSDE) e o primeiro-secretário Ivan Moreira (PFL) estavam tão exaltados: ambos passaram quase uma hora aos microfones discutindo asperamente se o investimento na TV valeu a pena.

A vereadora pediu ao Ministério Público que investigue a compra dos equipamentos sem licitação. Moreira, por sua vez, acusou a colega de em 1999 ter desperdiçado R\$ 700 mil num projeto para criar um canal que não saiu do papel. Naquela época, Lucinha integrava a Mesa Diretora.

Deixei a segunda vice-presidência em 2000. Bastava contratar uma empresa que operasse o sistema e instalasse os equipamentos. Não havia necessidade de reconectar tudo de zero — disse Lucinha.

Todos os estudos previam equipamentos para uma estação de TV que estava tecnologicamente defasada — acusou Ivan Moreira.

Sobrecarga na rede elétrica pode ter causado problema.

Até o fim da tarde, técnicos ainda não haviam identificado a origem do problema. Uma das hipóteses era de que a rede elétrica do plenário tenha ficado sobrecarregada com os equipamentos, afetando a qualidade da transmissão. Apesar disso, Ivan Moreira, responsável por implantar o sistema, negou que a falha fosse na geração.

É possível que em alguns lugares tenha ocorrido queda de sinal na NET — disse Ivan Moreira. A chiadeira, porém, era ouvida por quem tentou sintonizar o canal em Jacarepaguá, no Centro, na Barra da Tijuca, no Recreio dos Bandeirantes e em vários bairros da Zona Sul.

O vereador Pedro Porfírio

(PDT), que mora em Jacarepaguá e discursou na abertura da sessão, parecia conformado.

— Pedi à minha esposa para gravar. Pena que saiu sem som — disse ele.

O fato de a emissora ainda operar de maneira improvisada atrapalhou os trabalhos na Casa. Do plenário, era possível ouvir o barulho de britadeiras de uma sala próxima à recepção. Segundo funcionários, operários trabalhavam na instalação de cabos de fibra ótica para interligar os equipamentos do plenário ao estúdio, montado em salas alugadas num prédio na Cinelândia.

Sessão foi encerrada por falta de quórum

O problema no som impediu também que os telespectadores soubessem que a sessão — raríssima nas sextas-feiras quando os trabalhos não eram transmitidos — foi encerrada por falta de quórum. Embora o painel registrasse a presença de 34 vereadores, apenas 11 se encontravam em plenário quando se tentou votar o primeiro projeto. O quórum mínimo é de 22.

É a confusão que pode estar apenas começando. A inauguração da TV Alerj, prevista para março, promete provocar uma queda-de-braço por espaço nas transmissões. Por lei, as operadoras de cabo são obrigadas a ceder um canal em cada estado ao Poder Legislativo, que tem que compartilhar o horário.

Como a legislação não estabelece que casa legislativa tem prioridade, parlamentares da Câmara e da Alerj já começaram a trocar farpas. Enquanto vereadores alegam que a TV Câmara saiu na frente, deputados argumentam que a Alerj é o órgão máximo do Legislativo no estado. As duas casas terão que brigar ainda com as câmaras de vereadores de Niterói e de Angra dos Reis, que já realizam transmissões.

O presidente da Alerj, deputado Jorge Picciani (PMDB), tentará agendar um encontro para resolver o impasse. Ivan Moreira disse ontem que os parlamentos podem até fazer programas em conjunto, mas deixou uma provocação no ar.

— As transmissões da TV Câmara ainda estão em caráter experimental, mas isso já é uma vantagem — disse. ■

COLABOROU: Alan Gripp



O VEREADOR Ivan Moreira: defesa da TV Câmara em discussão de quase uma hora transmitida sem som

Um trecho da discussão

• **LUCINHA:** É um absurdo gastar quase um milhão de dólares para criar um canal de TV. As comunidades pobres da Zona Oeste não tem NET. Este dinheiro poderia estar sendo melhor usado em projetos para saúde e educação.

• **IVAN MOREIRA:** A senhora não conhece, mas a lei que regula a concessão de canais legislativos prevê que sejam fechados. A escolha não foi minha. E quem investe em hospitais, escolas e creches não é a Câmara. É a prefeitura.

• **LUCINHA:** Este dinheiro que o senhor gastou é do povo, que paga o seu salário!

• **IVAN MOREIRA:** É a senhora, que foi da Mesa Diretora que fez um projeto que custou R\$ 700 mil e nem equipamento comprou!

Orçamento prevê R\$ 1 para creches

Projeto aprovado, no entanto, permite ao prefeito remanejar até 30% das verbas

Está lá na proposta orçamentária aprovada anteriormente pelos vereadores. Em 2004, as creches da prefeitura terão apenas um real para funcionar. Trata-se, na verdade, de um valor simbólico, pois o prefeito Cesar Maia terá liberdade para remanejar até 30% do orçamento. Mas, para o economista Luiz Mario Behnen, coordenador do Fórum Popular do Orçamento, este é um exemplo que deixa claro o descompromisso dos vereadores e do próprio Executivo com o planejamento dos gastos de forma a atender às necessidades reais da cidade.

— Este é um problema que se repete ano após ano. Não há qualquer garantia de que setores críticos, como saúde e educação, receberão todos os recursos para que o serviço prestado seja de qualidade — criticou o economista.

Luiz acrescentou que a margem de remanejamento deixa os vereadores reféns do Executivo, pois não há garantia de que o prefeito vá liberar dinheiro para os projetos que os par-

lamentares apresentaram por emendas. Cada vereador pode apresentar emendas no valor total de até R\$ 4,9 milhões. Os 30% são a maior margem aprovada pela Câmara desde 1996.

Ontem, a bancada governista ainda comemorava o resultado.

Os líderes acreditavam que teriam que negociar muito mais com a oposição para conseguir pelo menos 15% a 20% para remanejamento. A vitória fácil foi atribuída ao desempenho dos 11 vereadores do PMDB.

O líder peemedebista Arge-

miro Pimentel, do grupo político do vice-governador Luiz Paulo Conde, candidato à sucessão do prefeito Cesar Maia, não conseguiu que todos os colegas votassem contra o governo. A oposição perdeu todas as votações de destaque para reduzir as margens de remanejamento. E só conseguiu uma vitória significativa: a aprovação de uma emenda que reforça em mais de R\$ 30 milhões os recursos para a rede de postos de saúde na Zona Oeste.

Derrota deverá fazer líder do PMDB perder o cargo

Conformado, Argenirio acabou votando a favor do orçamento encaminhado pelo prefeito. Por isso, no PMDB, já se fala que o resultado selou seu destino: em janeiro, o partido deve eleger um novo líder na Câmara de Vereadores.

— Eu me articulei com o resto da oposição como foi possível. Mas, infelizmente, não foi possível enfrentar os governistas — disse ele. ■

(Luiz Ernesto Magalhães)

Silêncio no funk

Secretaria proíbe baile de vereadora

A vereadora Verônica Costa (PMDB), autora da emenda ao orçamento de 2004 que prevê o repasse de R\$ 3 milhões a projetos culturais do movimento funk, passou o fim de semana sem promover qualquer baile na cidade. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente proibiu a festa que ela organizava aos domingos no Vaqueiro Tênis Clube, alegando que a casa não tem isolamento acústico. A vereadora, que também teve proibidos os bailes que fazia no Salgueiro e na boate Hangar, no Recreio, diz-se vítima de perseguição política.

O edital de embargo chegou pelo fax, depois que votou contra a proposta do prefeito para o orçamento.

Sobre a emenda dos R\$ 3 milhões, ela disse apenas que muitos grupos de funk têm projetos para afastar adolescentes das drogas e também de qualificação de mão-de-obra. Por isso, tentou ajudá-los.

TV da Alerj estréia com um atraso de sete horas

Problemas técnicos atrapalham primeiro dia do canal, que dividirá espaço com Rio TV, da Câmara Municipal

Alan Gripp e
Luiz Ernesto Magalhães

• Deputado estadual na telinha só por videoteipe e já à noite. A estréia ontem da programação da TV Alerj (canal 12 da Net), ainda em fase experimental, foi marcada por problemas técnicos e um atraso de sete horas. Como o sinal da emissora não chegava à sede da Net na Barra da Tijuca, o jeito foi gravar a sessão da Assembleia Legislativa e exibi-la a partir das 19h30m — o horário previsto era 12h30m — junto com um programa especial em que deputados falavam sobre a importância do canal legislativo.

Em lugar da TV Alerj, o que o canal 12 exibiu durante toda a tarde de ontem foi o sinal da TV da Câmara de Vereadores — a frequência é reservada por leis aos canais legislativos. Mas os vereadores acabaram não aproveitando bem o tempo extra. Após um discurso de Pedro Porfírio (PDT), a sessão caiu às 2h20m por falta de quórum. Os trabalhos só foram retomados às 15h.

Equipe do canal da Câmara, o Rio TV, está incompleta

O canal da Câmara, que estreou no fim do ano passado, mudou de nome durante o recesso do legislativo municipal: chama-se Rio TV desde segunda-feira. Os vereadores que discursam finalmente passaram a ser identificados — na estréia, no fim de 2003, não havia gerador de caracteres.



O DEPUTADO PAULO MELLO é entrevistado por repórter do canal de televisão da Assembleia Legislativa

— A designação de TV Câmara poderia criar uma certa confusão já que este é o mesmo nome do canal legislativo federal — explicou o diretor André Motta Lima.

Os vereadores, ao contrário da Alerj, que já contratou equipes de reportagem para produzir a programação, ainda não completaram a equipe. André reconheceu ontem que ainda não sabe sequer qual será o orçamento da emissora. A Rio TV, porém, já conta no

acervo com documentários e programas produzidos e cedidos pela prefeitura, por meio da Rio-Filme e Multi-Rio.

As falhas técnicas ocorreram ontem em meio às negociações entre as mesas diretoras da Câmara Municipal e da Alerj sobre como será a divisão dos horários. As sessões no legislativo municipal começam às 14h e terminam por volta das 18h. Os 90 minutos finais (16h30m às 18h) coincidem com as sessões do legislativo estadual. E é jus-

tamente nesta faixa de horário que ocorrem as votações mais importantes na Câmara de Vereadores.

Uma das hipóteses em estudo é que a Câmara Municipal antecipe o início dos trabalhos para evitar a coincidência de horários. Mas há ainda outros detalhes a serem acertados, como a divisão de horários para a transmissão de CPIs.

Negociações à parte, o deputado Leandro Sampaio

(PMDB), um dos responsáveis pela TV Alerj, garantiu que a Assembleia terá prioridade nas transmissões por ter contratado serviços de transmissão por satélite para que as sessões cheguem a todo o estado do Rio.

Mesmo com os problemas, o primeiro dia dos trabalhos da TV Alerj mostrou que a novidade mudará o comportamento dos parlamentares. Deputados que pouco usavam o parlatório para discus-

sos disputaram ontem o espaço na primeira sessão após o recesso parlamentar.

— Em ano de eleição, valer sessão terminando meia-noite — disse um deputado.

Outros deputados prometem recauchutar o visual para estrear na telinha.

— Já estou de regime. Até emagrecer, vou ligar das câmeras — brincou Leandro Sampaio. ■

COLABOROU: Elenice Bottari

Só 30 dias de férias

Deputado propõe recesso ainda menor

• A proposta de emenda constitucional que propõe a redução do recesso parlamentar de 90 para 60 dias recebeu duas emendas e por isso saiu de pauta ontem, na Assembleia Legislativa. De autoria do presidente da Alerj, deputado Jorge Picciani (PMDB), o texto agora volta para nova análise das comissões permanentes.

As emendas apresentadas são de autoria dos deputados Geraldo Moreira (PSB) e Paulo Ramos (PDT). A primeira sugere redução ainda maior do período de recesso: de 90 para 30 dias. A outra, determina que, quando houver convocação de sessão extraordinária, os deputados não receberão nenhum tipo de remuneração extra.

Segundo o projeto original, a Alerj passará a se reunir anualmente de 1º de fevereiro a 30 de junho, e de 1º de agosto a 31 de dezembro. Para Picciani, a redução do recesso é uma necessidade imposta pela sociedade:

— A população percebeu a importância das assembleias na análise e solução de seus problemas. Por isso, torna-se essencial intensificar os trabalhos legislativos, reduzindo-se, por consequência, o período de recesso — explicou Picciani.

ELEIÇÕES ■ 2004

As bandas de rock que andam fazendo a cabeça da galera

Candidatos usam TV Alerj na campanha

Deputados estaduais e até federais aparecem na emissora pública fazendo propaganda eleitoral

Alan Gripp

• Microfone ligado, os candidatos atacam os adversários e defendem suas propostas. Nada de novo, não fosse o palanque um canal público de televisão: a TV Alerj. Criada para divulgar o trabalho dos deputados da Assembleia Legislativa do Rio e com orçamento anual de R\$ 3,9 milhões, a emissora transformou-se num poderoso instrumento de campanha para parlamentares não só do estado, mas também federais e até para o secretário estadual de Justiça, Sérgio Zveiter (PL), que deixou o governo para cuidar de sua candidatura à prefeitura de Niterói.

A campanha chegou à TV Alerj através dos programas de entrevista do canal (12 da Net), que não têm horário fixo para ir ao ar nem para serem reprisados (a TV não tem grade fixa). A corrida eleitoral é um tema introduzido nas gravações não somente por iniciativa dos candidatos, mas também em perguntas feitas pelos apresentadores. Trechos das entrevistas já foram reproduzidos no telejornal do canal, que, em pelo menos um caso, apresentou o candidato aos telespectadores.

“O secretário de Justiça Sérgio Zveiter, candidato a prefeito de Niterói, disse nesta quarta-feira que já se considera no segundo turno das eleições”, disse a apresentadora na abertura do “Telejornal Alerj”.

TRE vê indícios de propaganda ilegal

Para o juiz Luiz Márcio Victor Alves Pereira, responsável pela fiscalização da propaganda eleitoral do Rio, as entrevistas podem configurar propaganda eleitoral ilegal. Ao ser informado pelo GLÓBO sobre o conteúdo delas, o juiz afirmou que solicitará à Alerj cópias dos programas para apurar se a lei eleitoral foi desrespeitada.

— Este tipo de abordagem desvirtua a TV da sua finalidade original. Além disso, fere o princípio da igualdade, uma vez que nem todos os candidatos têm o mesmo espaço à sua disposição. Trata-se de uma



LEANDRO SAMPAIO, candidato em Petrópolis, dá entrevista durante o período de transmissão experimental

TV pública, que extrapola os limites físicos da Alerj, dar tratamento privilegiado a alguns — diz Pereira.

O diretor-geral da TV Alerj, Eduardo Rocha, diz que a inclusão das campanhas eleitorais nos programas nunca foi decidida previamente, e que a abordagem é consequência das entrevistas. Rocha afirma ainda que o canal não privilegia qualquer candidato e que está aberta a todos os deputados estaduais e federais, senadores e secretários. O diretor citou como exemplo os candidatos a prefeito do Rio, que, segundo ele, foram convidados para entrevistas.

— A TV não segue uma corrente política, está aberta a todos os candidatos e a assuntos diversos — disse Rocha, que tinha um cargo no gabinete da presidência da Alerj antes de assumir a TV Alerj.

No programa “Debate-RJ”, exibido no fim de semana passado, a deputada estadual Graça Mattos, candidata do PMDB à prefeitura de São Gonçalo, não desperdiçou a oportu-

nidade de atacar o seu principal adversário, o atual prefeito e candidato à reeleição, Henry Charles (PTB), que não foi ouvido para se defender.

— Uma pessoa fica 15 dias para fazer um raio x (em São Gonçalo). Isso é uma brincadeira numa cidade governada por um médico (Henry Charles) — atacou ela.

Deputada ganha no ar convite para emprego

Entrevistada ao lado de Graça, a deputada peemedebista Aparecida Gama, que apóia a colega, não poupou elogios à candidata. Disse que Graça é uma pessoa séria e que seria uma revelação no Executivo. Em troca, recebeu o convite para um emprego:

— Se eu for prefeita, seria um grande prazer ter Aparecida na prefeitura — disse Graça Mattos.

Convitada do “Conversa política”, Zveiter defendeu sua campanha e procurou mostrar fidelidade aos líderes do PMDB no estado:

— Pedi voto em cada esqui-

na para Leonardo Picciani (filho do presidente da Alerj, Jorge Picciani), Rosinha e Garotinho — afirmou Zveiter.

Moreira Franco, candidato do PMDB a prefeito de Niterói, também teve o seu espaço. Ele foi entrevistado no “Conexão Brasília”, um programa que recebe os deputados federais e que teve como primeiro convidado Leonardo Picciani (PMDB). Defenderam ainda suas candidaturas a prefeito dois peemedebistas: Washington Reis, candidato em Duque de Caxias; e Leandro Sampaio (Petrópolis). Além deles, foram entrevistados Dica (candidato do PFL em Casimiro de Barros) e André Corrêa (candidato do PPS no Rio).

Os processos de propaganda irregular abertos pela Justiça Eleitoral são encaminhados ao Ministério Público, que investiga os casos. Se a irregularidade for constatada, os veículos podem receber multas que variam de R\$ 21 mil a R\$ 106 mil. Os candidatos, se tiverem responsabilidade constatada, podem ser multados ou até terem os registros cassados. ■

Filas para aparecer na televisão

• A TV Alerj é um antigo sonho dos deputados e principal projeto do atual presidente da Alerj, Jorge Picciani. Em pouco mais de quatro meses de transmissões, a programação chega a 20 dos 92 municípios do estado. A audiência do canal 12 da Net nunca foi calculada ou estimada, mas mesmo assim a presença das câmeras no plenário mudou o comportamento dos deputados nas sessões. Mesmo em dias menos concorridos, os parlamentares fazem fila para discursar no parlamento.

A estréia na telinha mexeu até com a validade dos deputados. Leandro Sampaio (PMDB), um dos responsáveis pela montagem da TV, prometeu na véspera da primeira transmissão rechaçar o visual:

— Já estou de regime. Até emagrecer, vou fugir das câmeras — brincou, à época.

A programação tem como atração principal as sessões plenárias, transmitidas ao vivo três vezes por semana. O restante do tempo é preenchido com telejornais, programas de entrevistas, debates e até videocliques.

A estréia da TV aconteceu, ainda em fase experimental, no dia 18 de fevereiro. Foi marcada por problemas técnicos e um atraso de sete horas. Como o sinal da emissora não chegava à sede da Net, o jeito foi gravar a sessão e exibí-la à noite juntamente com um programa especial em que deputados falavam sobre a importância do canal.

30/08/13

acervo.oglobo.globo.com/?service=printPagina&imagemPri

CAPA

TV Alerj mostra o trabalho dos deputados estaduais do Rio e produz programas ligados à cultura e à História da cidade



Thais Brito • thais.brito@oglobo.com.br

Os eleitores do Estado do Rio também têm seu veículo para monitorar a atuação dos deputados. Inaugurada em 2004, a TV Alerj tem programação 24 horas, das quais pelo menos quatro são dedicadas às transmissões das sessões do plenário da Assembleia Legislativa. No dia em que a equipe da Revista da TV esteve lá, por exemplo, a deputada estadual Clarissa Gontinho (PR) registava abertamente o presidente da Casa, Paulo Melo (PMDB), e o líder do seu partido, Ivanildo Campos, por conta da polêmica de sua não inclusão no Conselho de Educação. Estava na tela da TV, para quem quisesse ver.

— O objetivo é sempre a transparência. Estamos aqui para que a população possa acompanhar os representantes que elegeram — declarou Ayllides Boyd, diretor da TV Alerj.

Mas nem só de plenário vive a programação do canal. Os cerca de 50 funcionários — repórteres, produtores, coordenadores e estagiários — desenvolvem uma série de programas culturais, muitos em parceria com os próprios deputados. O "Toda mulher", por exemplo, foi sugerido pela parlamentar Inês Panciolo (PT) que, ao lado da apresentadora Graziela Vizzotto, entrevista semanalmente mulheres de diversos setores da sociedade.

— Procuramos fazer grades diversificadas, para dar mais leveza ao canal. Produzimos programas ligados à cultura e à História do Rio de Janeiro. Agora, por

Não importa a ^Â AUDIÊNCIA

Foto de Fabio Rossi



À ESQUERDA, a gravação do programa "Toda mulher" no estúdio; à direita, o câmara Ivany Maciel registra detalhes do plenário

exemplo, estamos gravando um que conta as histórias por trás dos nomes das ruas da cidade — conta Boyd, lembrando que o canal ainda recebe produções de instituições parceiras como a Uerj, a Fiocruz e as TVs Câmara e Senado.

Para cobrir o plenário ao vivo e produzir suas atrações, a TV Alerj dispõe de um estúdio, duas mesas de corte, cinco câmeras robô e dois equipamentos para gravação de externas. E quanto audiência todo esse esforço e estrutura proporcionam? O diretor não sabe e, na realidade, não parece se importar.

— Ah, deve ser mago, né? Não encontramos pesquisa não, é muito raro. Nossa intenção nem é ter audiência, falamos sobre um assunto muito específico. Sabemos que não é para muita gente.

Com experiência como repórter em emissoras abertas como Band, Record, SBT e Rede TV!, Daniela Lobo está à frente do "Jornal da Alerj", um dos principais programas do canal, onde trabalha há três anos. Ela concorda com o diretor

e diz, inclusive, que a falta de preocupação com a audiência é favorável ao espectador:

— A experiência é bem diferente da de todos os outros lugares onde eu trabalhei. A preocupação não é concorrente, mas levar a melhor informação possível para que a população participe e se apoie do que é dela. A intenção é justamente informar. O cidadão muitas vezes não faz ideia de todos os direitos que tem — explica.

Para fechar o telejornal, no ar às 21h30m, Daniela fica ligada em tudo que acontece na Casa. O programa faz um resumo das atividades da assembleia e mostra sessões de comissões, leis sancionadas e projetos apresentados. Segundo Boyd, os repórteres também aproveitam para entrevistar os parlamentares durante o dia.

— Falamos com cada um deles para que expliquem melhor as decisões tomadas no plenário. Além disso temos, por exemplo, o "Alerj debate", no qual levamos os deputados para conversar sobre os assuntos mais importantes da semana.

14 Revista da TV

O GLOBO • Domingo, 6 de março de 2011