

CAPÍTULO 8

FORMATOS E EXPERIÊNCIAS DE SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Roberto Rivelino de Amorim

Especialista em Linguística e Literatura Brasileira pela Universidade Cidade de São Paulo. Mestre em Sociedade, Território e Políticas Públicas pelo Centro Universitário Tiradentes. Doutor em Análise do Discurso pelo Programa de Pós-Graduação em Linguística e Literatura da Universidade Federal de Alagoas

RESUMO

O objetivo do presente estudo teórico é refletir acerca do surgimento e das transformações conceituais e práticas dos sistemas de comunicação pública. A discussão é no sentido de desvelar as metamorfoses da comunicação não-comercial de acordo as relações sociais de um determinado momento histórico, sistema de governo, organização da sociedade civil e in(dependência) econômica, política e administrativa dos veículos de comunicação e a produção de conteúdo simbólico. Para isso, a abordagem ancora na interdisciplinaridade para compreender o impacto transformador dos meios de comunicação de massa na vida social no mundo contemporâneo e sua intrincada teia social que envolve as redes intersociais, o intercâmbio simbólico e as relações de poder.

Palavras-Chave: Sistemas de comunicação pública. Experiências. Sociedade civil.

INTRODUÇÃO

O fenômeno do surgimento dos sistemas públicos de comunicação em diversos países no mundo não é novo. O primeiro e mais sólido é a British Broadcasting Corporation (Corporação Britânica de Radiodifusão, mais conhecida pela sigla BBC), fundada em 1922 e prestes a completar 100 anos de atividade ininterrupta. Sua estrutura jurídica, administrativa, financeira e editorial continua sendo referência para governos e sociedade civil quando unem esforços para criação de emissoras de rádio, televisão e agências de notícias com a intenção de produzir conteúdo diferenciado dos sistemas privados (comerciais) de comunicação.

No Brasil, apenas em 2007 o governo federal, durante a gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), numa tentativa de implantar um sistema público de

comunicação de caráter nacional e em constante diálogo com as emissoras educativas, universitárias e comunitárias espalhadas pelo país. O caso brasileiro das práticas da comunicação pública é complexo e merecedor de aprofundamento.

O sentido e a dimensão da práxis da comunicação pública é resultado do contexto social de cada nação e varia de acordo com o posicionamento dos agentes políticos e dos atores sociais. Num amplo estudo da comunicação pública em diversos países de continentes diferentes, Valente (2009, p. 25) observa que “a riqueza de sistemas públicos de comunicação no mundo é acompanhada pela diversidade de definições, caracterizações e abordagens. [...] sendo necessário estabelecer balizamento conceitual que jogue luz sobre as noções de mídia pública existentes”.

Nesse sentido, adotaremos quatro concepções apontadas por Valente num esforço conceitual de agrupar as principais características de práticas diferenciadas da comunicação pública em espaços e momentos históricos diferentes. Esse caminho proposto nos ajudará a contextualizar as experiências brasileiras, identificando e analisando seus princípios e diretrizes; sempre tendo como aspecto norteador as diferenças marcantes entre o público e o privado.

Durante o percurso teórico, Valente (2009, p. 27) ressalta a interseção entre os postulados de práticas diferentes dos sistemas de comunicação pública. Ou seja, há abordagens que combinam características presentes em outras ou trazem características semelhantes. Ele explica que “o critério de apresentação das correntes baseou-se na compreensão de que cada uma destaca um aspecto-chave em detrimento de outros que define a mídia pública e a difere das outras modalidades de comunicação”.

MÉTODO

Devido à complexidade de investigar a mídia enquanto fenômeno social se faz necessário a construção de uma linha interdisciplinar – que perpassa horizontalmente a história, a economia, a política e o discurso - para compreensão dos diversos aspectos da vida social que interferem direta ou indiretamente na materialização do conteúdo simbólico produzido pelos sites de notícias; pois os meios de comunicação característicos de cada momento histórico se configuram como fenômeno social e devem ser abordados como parte integral de contextos mais amplos da vida social (THOMPSON, 1998).

O enredamento do estudo da mídia como fenômeno social não encontra sustentação sólida na aplicação de teorias analíticas de apenas um campo do saber, como as teorias da Mídia ou do Jornalismo. É preciso um cruzamento interdisciplinar que permita, segundo Pombo (2005, p.10), “dar conta das configurações, dos arranjos, das perspectivas múltiplas que a ciência tem que convocar para o conhecimento mais aprofundado dos seus objetos de estudo”. Partindo desse entendimento, a pesquisa não pode ser dissociada dos princípios epistemológicos das ciências sociais e humanas

para garantir o entendimento das dimensões da mídia na sociedade contemporânea.

Thompson (1998) corrobora com a interdisciplinaridade para análise da mídia ao evidenciar o impacto transformador dos meios de comunicação de massa na vida social e ressaltar que de forma profunda e irreversível, o desenvolvimento da mídia transformou a natureza da produção e do intercâmbio simbólicos do mundo contemporâneo. Sua análise do fenômeno midiático acentua não apenas o caráter significativo das formas simbólicas, mas também sua contextualização social.

No campo da análise dos discursos midiáticos, a pesquisa é alicerçada nos pressupostos teóricos-metodológicos da Análise do Discurso Francesa de linha pecheutiana (AD), por entendermos ser a melhor ancoragem para a análise do discurso jornalístico e seus efeitos de sentido, uma vez que a AD concebe o discurso como a “relação indissociável entre língua, história e ideologia. A materialidade da língua funde-se a materialidade da história e opera nas relações sociais” (FLORENCIO, 2009, p.23).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Elitista

A abordagem elitista se consolidou na segunda metade do século XX nas emissoras de rádio, o único meio eletrônico de comunicação de massa na época, e partia do pressuposto de que o conteúdo transmitido para a população deveria ser pensando e definido a partir dos conceitos e preferências da elite financeira e intelectual da sociedade, sob o argumento de que o povo não sabe o que quer e aquilo de que precisa, como costumava afirmar John Reith, o primeiro diretor-geral da BBC:

É normalmente indicado a nós que estamos aparentemente direcionando ao público o que pensamos que ele precisa, e não o que ele quer, mas poucos sabem o que querem, e menos ainda sabem aquilo que precisam. Como nós a concebemos [a radiodifusão pública], a nossa responsabilidade é atingir o maior número possível de lares, levando tudo que há de melhor em cada área de empenho, realização e conhecimento humano e evitar as coisas que são, ou podem ser, nocivas (REITH, 1997, p. 34 apud VALENTE, 2009, p. 28).

Como é possível perceber, o Reino Unido, durante várias décadas, foi território fértil para essa concepção elitista devido, apontam os historiadores, ao próprio processo histórico da formação do povo britânico, com forte influência do modo de vida da aristocracia e da marcante presença

da família real no imaginário e no cotidiano dos ingleses. A BBC, então, deveria ser o grande farol que iluminaria a ignorância e possibilitaria o acesso aos costumes, aos bens da alta cultura da classe dominante e o conhecimento gerado nos castelos e milenares universidades da Grã-Bretanha. Dessa forma, acreditam os defensores dessa postura da comunicação pública, seria possível transmitir conhecimento o suficiente para emancipar o povo através da vitória da razão; postulado claramente de inspiração iluminista.

Leal Filho, um dos mais expressivos pesquisadores da comunicação pública, sintetiza essa vocação da radiodifusão pública:

Na prática, o rádio e depois a televisão vinham somar-se aos empreendimentos culturais responsáveis por gerar e disseminar a riqueza linguística, espiritual, estética e ética dos povos e nações. Eles se colocavam no mesmo setor da sociedade em que estavam localizadas as universidades, as bibliotecas e os museus, e a população os reconheciam dessa forma, distante da esfera dos negócios ou da política ou grupos (LEAL, 1997, p. 18).

A concepção elitista de administrar o sistema público de comunicação não se limitou as ilhas do Reino Unido; também foi adotada, no primeiro momento das transmissões, em outros países da Europa, como França e Portugal. Em todos os casos, a missão era usar os meios de comunicação de massa como ferramenta de socialização de conhecimentos e entregar diariamente na casa dos cidadãos a riqueza cultural produzida pela elite dominante. No Brasil, o exemplo mais notório dessa condição é a TV Cultura de São Paulo, que nasceu privada em 1960 como uma das empresas do grupo Diários Associados do empresário Assis Chateaubriand. Nove anos depois se torna pública com a criação, pelo governo do Estado de São Paulo, da Fundação Padre Anchieta, entidade pública de direito privado destinada à promoção da cultura e da educação pelo rádio e pela televisão.

Durante muitos anos, a cultura erudita se consolidou como carro-chefe da emissora e a distanciou da maioria da população paulista formada por gente de regiões, posição social, econômica e interesses culturais diferentes. Essa atitude se transformou numa marca da TV Cultura, que até hoje é reconhecida nas ruas como a televisão de “gente rica e inteligente”. Essa situação se reflete nos baixos índices de audiência diante das emissoras privadas.

Nos grandes centros urbanos do país também não é raro encontrar emissoras de rádio na frequência FM com programação musical inspirada na abordagem elitista, nas quais a seleção das músicas segue o parâmetro do que se costumou classificar de “música popular brasileira de qualidade”; excluindo qualquer outro ritmo e abrindo nichos para o surgimento das rádios comunitárias, com foco nos estilos de grande alcance não só nas áreas periféricas das cidades, mas também com forte penetração e adesão entre

indivíduos da classe economicamente dominante, com sertanejo, forró estilizado e funk.

Educativa

Utilizar o sistema público de comunicação como extensão da sala de aula na formação da população e qualificar mão de obra para atender a intensa atividade industrial na segunda metade do século passado é um dos pilares que justifica o surgimento de dezenas de emissoras de rádio e televisão públicas não só no Brasil, mas em praticamente toda América Latina (VALENTE, 2009, p. 28). Sustentada com dinheiro público e sob o julgo dos governos federal e estadual, essa rede, segundo Betron (2013, p.91-92), tinha como missão imprescindível massificar a educação, apoiar outros processos educativos e “permitir atingir, como relativa facilidade, as populações que estavam excluídas dos círculos oficiais da educação”.

A televisão ganha status e atenção especial devido à combinação de sons e imagens como ferramenta no processo do ensino e da aprendizagem, além da impressionante penetração e aceitação da população do novo meio de comunicação de massa. Essa importância ainda persiste em países como o Brasil. Pesquisa realizada pelo IBGE em 2014 e divulgada em 2015 revela que a televisão estava presente em 97,1% dos 67 milhões de domicílios brasileiros em 2014, um crescimento de 2,9% na comparação com 2013. Gordon (1967, p. 16), afirmava que a televisão educativa poderia torna-se “tão importante para educação como foi a invenção dos tipos móveis para a produção de livros em massa”.

Nos Estados Unidos, a televisão também era enxergada por pesquisadores, gestores públicos e políticos com potencial revolucionário no âmbito da educação. Thomas Clemente, então diretor do Programa de Pesquisas e Disseminação de Meios de Serviço de Educação dos Estados Unidos era um deles. Ele enumera os motivos de tanto entusiasmo:

- 1) a televisão se revele capaz de ensinar com eficiência uma larga variedade de matérias a alunos de todos os níveis escolares; 2) está em condições de expandir as oportunidades de educação; 3) não constitui uma panaceia em matéria de educação, pois os professores da sala de aula constituem importante fator no que diz respeito a assegurar-se um máximo de aprendizagem; 4) a aprendizagem pela televisão exige ativa participação dos alunos, bem como um ensino de alto nível (SCHAMM, 1970, p. 112 apud VALENTE, 2009, p. 31).

Tanta euforia recebeu críticas que questionavam o papel quase divino dos sistemas públicos de comunicação no processo educacional. Citando Gilson Amado, primeiro diretor do Centro de Fundação Brasileira de TV Educativa, Milanez (2007, p. 97-98) admite as potencialidades pedagógicas da nova mídia, mas não a coloca em primeiro plano. Segundo

ele, a televisão jamais poderia substituir as salas de aula, nem concorrer em termos qualitativos com o formato tradicional de educação, mas poderia funcionar “como uma peça motivadora da educação permanente, um elemento de supra-sistemas nas redes culturais do país”.

Burke (1971, p. 141) vai mais além e questiona o próprio processo da educação praticada na época para, num segundo momento, discutir a introdução de novos mecanismos eletrônicos de auxílio à aprendizagem. “Deveríamos nos perguntar como o aluno atingirá o máximo de aprendizagem; qual a relação adequada entre professor e aluno; e como medir os objetivos almejados”.

Paradoxalmente, o caso brasileiro mais famoso e duradouro de programa televisivo fundamentado nessa abordagem educativa foi o Telecurso 2º Grau, criado em 1978 numa parceria entre as fundações Roberto Marinho e Padre Anchieta, mantenedora da TV Cultura. A iniciativa era inédita: uma rede comercial de televisão (Rede Globo) seria usada para divulgar o supletivo. As aulas também eram transmitidas pelo rádio. O público, formado por alunos adultos, pretendia fazer o exame para tirar o certificado do ensino médio.

De acordo com a Fundação Roberto Marinho, o Telecurso era exibido por 39 emissoras comerciais filiadas à Rede Globo, além de nove emissoras educativas do país, com a missão de ajudar a solucionar os problemas educacionais da maioria da população, ajudar a construir um país melhor e a formar cidadãos mais preparados para enfrentar os desafios da vida moderna. O programa saiu do ar em novembro de 2014 depois de 35 anos de exibição ininterrupta e migrou para as plataformas digitais das Organizações Globo.

É preciso ressaltar, no entanto, que, diferentemente da iniciativa privada em destinar apenas uma parcela mínima da sua grade a vídeo aulas, toda a programação das TVs educativas é direcionada para produção e transmissão de conteúdos de caráter educativo, cultural e crítico.

Interesse público

O cenário de hegemonia dos meios de comunicação comerciais e a perigosa dependência deles da publicidade para se manter de pé, além da intimidade com os atores políticos, propiciou o aprofundamento da discussão no sentido de criar mecanismos para a criação de serviços de comunicação pública voltados, exclusivamente para atender as diversas necessidades do público, numa clara diferenciação do modelo comercial (preocupado apenas com a lógica da audiência) e da abordagem educativa (produção de material didático audiovisual para ser exibido em grande escala).

Ao afirmar-se negando o modelo comercial, essas emissoras nasciam sob o princípio de colocar em pauta os fatos de interesse público deixados de lado pelas emissoras privadas e que se apresentavam não como fonte de atrair anúncio publicitário (dinheiro), mas fatos de extrema importância para a sociedade. É uma postura que Valente (2009, p. 33) afirma

que “no Brasil tal entendimento está na base do que convencionou chama de ‘campo público’, incluindo desde emissoras comunitárias até legislativas com base numa identidade não-comercial”. Eugênio Bucci, um dos mais experientes estudiosos da comunicação pública no Brasil na atualidade, não deixa dúvidas quanto à função e as características das emissoras classificadas como pública.

[...] devem diferenciar-se, recusando-se a competir no mercado e buscando dar visibilidade às expressões francamente minoritárias da cultura e do debate público, que não tem aptidão para se tornar “campeãs de audiência” e não tem vez nas comerciais (BUCCI, 2006, p. 67).

A preocupação com a existência de uma comunicação pública independente da lógica de mercado está na lista de assuntos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que não só reafirma o caráter universal, diversificado e independente dos sistemas públicos de comunicação, como ressalta a característica da distintividade:

Distintividade requer que o serviço oferecido pela radiodifusão distinga-se dos demais [...]. Não é apenas uma questão de produzir os tipos de programas que outros serviços não estão interessados em fazer, visando audiências rejeitadas por outros. É uma questão de fazer diferente, sem excluir nenhum gênero. Este princípio deve comandar os radiodifusores públicos a inovar, criar novos gêneros e formatos, dar o exemplo ao mundo audiovisual e estimular outras redes a seguir o exemplo (Unesco, 2000, p.8).

É a partir dessa visão que é fundada em 2007, pelo governo federal, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Porém, a prática dos princípios do interesse público é limitada devido à dependência do dinheiro público e a submissão dos seus dirigentes a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

A serviço dos governantes

A força institucional do Estado é base dessa concepção de sistema público de comunicação. Nessa perspectiva, rádios, TVs e agências de notícias (internet) se transformam em aparelhos estatais que existem, exclusivamente, para garantir os interesses do Estado, visto como capitalista e representante oficial dos agentes políticos, que por sua vez defendem o discurso das classes dominantes. Dessa forma, os conteúdos produzidos por sistemas públicos estatais carregam dimensão ideológica como instrumento de dominação simbólica, naturalizando como universal apenas a ideologia particular das forças dominantes da sociedade.

A respeito desse viés assumido pela comunicação pública, Gramsci (1978, p.89) pontua que além das ações coercitivas para desacreditar e inibir qualquer iniciativa de contestação da ordem vigente, o Estado dá atenção especial aos meios de comunicação de massa diante do poder de alcance e de persuasão e por entender que precisa deles para fazer a população acreditar no seu papel mediador das tensões sociais e construir consensos que promovam o bem-estar social.

Essa estratégia camufla que o aparelho estatal enxerga os interesses da classe dominante como síntese das disputas sociais. Para Valente (2009, p. 41), a comunicação pública, nesse contexto, está a serviço de um Estado alicerçado na “visão ancorada na tradição marxista, que baseia sua conceituação nos traços constitutivos da instituição Estado no capitalismo e de sua função na dinâmica conflitante que permeia o desenvolvimento desse sistema social: a luta de classes”.

O autor enfatiza que para a visão marxista as instituições públicas não podem existir fora do Estado. Ao contrário, são seus aparelhos. Nesse panorama não poderia existir uma mídia pública e outra estatal, mas “uma mídia mais democraticamente controlada no aparelho do Estado, pública, e outra controlada diretamente por um poder da República” (VALENTE, 2009, p. 41). Portales (2002, p. 128-129) exemplifica essa situação:

O estatuto jurídico da televisão pública é o ponto de partida para entender sua missão. Se a geração, o controle e a remoção das autoridades dependem diretamente do chefe do governo, a conduta do meio deverá seguir a conduta do governo de turno; estamos falando, portanto, de uma “televisão governamental”. Caso contrário, se no processo de geração, controle e remoção das autoridades da empresa intervierem órgãos plurais e representativos do Estado, será possível dar autonomia à empresa em relação ao poder e aos interesses imediatos do governo.

É nessa condição de “estatal” que se encontra a maioria dos sistemas públicos de comunicação no Brasil. Dependem exclusivamente dos recursos dos governos estaduais e as nomeações são decididas nos gabinetes dos governadores, muitas vezes depois de negociações com políticos dos partidos da base aliada. É preciso ressaltar, também, que as TVs e rádios universitárias estão à mercê dos repasses do Ministério da Educação para avançar ou recuar na produção de conteúdo; sem a menor possibilidade jurídica de conseguir financiamento através de venda de espaço publicitário.

Já no campo das TVs e rádios comunitárias, nos últimos anos a presença do dinheiro público e a influência editorial do Estado têm crescido devido à diminuição das organizações civis envolvidas na consolidação de condições técnicas e humanas para a produção de informação e conteúdo simbólico com independência do Estado e da lógica de mercado. Nessa perigosa lacuna já é possível constatar em diversos sistemas de comunicação comunitária tanto publicidades de promoção das ações positivas dos governantes quanto de produtos e serviços oferecidos pelo

mercado, cerceando, dessa forma, a plenitude de abordar os fatos a partir apenas do interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com exceção dos regimes autoritários de governo que exercem controle absoluto sobre os meios de comunicação, a interlocução entre Estado e sociedade civil organizada são os vetores responsáveis pelas diferentes práticas dos sistemas públicos de comunicação. No âmbito da história da comunicação social, o século XX é marcado pela preocupação das democracias contemporâneas em criar instituições com a missão de garantir o protagonismo do interesse público na produção, em escala nacional, de informação e conteúdo simbólico. Essa empreitada tinha duas frentes de batalhas: a) combater a hegemonia das grandes corporações privadas de comunicação, que segue a lógica mercadológica da máxima obtenção de lucro e enxerga o receptor apenas como audiência numérica para atrair anúncios publicitários; b) garantir a diversidade de vozes na discussão midiática através de mensagens com potencial para induzir a reflexão e aos debates.

É justamente nesse contexto que surgem instituições mundialmente conhecidas como a BBC do Reino Unido e a NHK do Japão. Ambas operam fundamentalmente com recursos do público e não do orçamento do governo, e perseguem o objetivo de defender o interesse coletivo, buscando independência em relação a governantes e ao mercado. Pesquisadores como Laurindo Leal Filho e os integrantes do Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social) concentraram esforços no sentido de mapear as experiências de vários países na implantação dos seus sistemas públicos de comunicação.

São registros valiosos da trajetória, modo de gestão, financiamento e conteúdo de mídias (rádio, TV, agência de notícias, plataforma multimídia etc) que tentam se afirmar independentes diante do bombardeio das grandes redes privadas de comunicação que ofertam ao público conteúdos de fácil assimilação – tanto no jornalismo quanto no entretenimento, sem possibilidade de contribuir para o senso crítico do cidadão e questionamento da ordem dominante vigente.

Para Carvalho (2013, p.136), a busca pela independência financeira, sem cair nas garras da lógica de mercado, é um dos principais desafios do sistema de comunicação pública do país. Segundo a pesquisadora, enquanto existir a alta dependência financeira das verbas públicas, não haverá a menor possibilidade da existência, de fato, de uma emissora pública.

Ressaltamos que a construção de uma televisão pública não ocorre da noite para o dia, principalmente num país dominado pela existência das televisões comerciais. Esse processo deve ser executado em longo prazo. Embora exista a dependência do governo federal tanto no modelo de gestão, como no de financiamento, esses instrumentos estão em construção e serão aprimorados com o tempo.

REFERÊNCIAS

- BRETON, Philipe e PROULX, Serge. **Sociologia da comunicação**. 4.ed. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas, 2013.
- BUCCI, Eugênio. **A TV pública não faz, não deveria dizer que faz, e pensando bem, deveria declarar abertamente que não faz entretenimento**. In: Fórum Nacional de TVs Públicas. Cadernos de Debates, 2006.
- BURKE, Richard. **Televisão Educativa**. São Paulo: Cultrix, 1971.
- FLORÊNCIO, Ana M. G. et al. **Análise do Discurso**: fundamentos e práticas. Maceió: Edufal, 2009.
- GORDON, G. **Televisão educativa**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1967.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- LEAL FILHO, Laurindo. **A melhor TV do mundo**: O modelo britânico de televisão. São Paulo, Summus, 1997.
- MILANEZ, Liana. **TVE**: cenas de uma história. Acerp. 2007.
- POMBO, Olga. **Interdisciplinaridade e integração dos saberes**. Liinc em Revista, v.1, n.1, p.3-15, mar. 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/186/103>>. Acesso em: 15 de jun 2023.
- PORTALES, Diego. Televisão Pública na América Latina: Crises e Oportunidades. In: RINCÓN, Omar. **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2002.
- ROTHBERG, Danilo. **Jornalismo Público**: informação, cidadania e televisão. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.
- UNESCO. **Public Broadcasting: How? Why?** Montreal, World Radio and Television Council, 2000. Disponível em: <www.iesalc.unesco.org.br>. Acesso em 26 abr. 2023.
- VALENTE, Jonas. Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação. In: **Intervozes** – Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009 (Coleção Comunicação).