

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

YASMIM HAMSSI TAHA

**A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA
PARA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E DE UMA CULTURA
CONTRA-HEGEMÔNICA**

SÃO PAULO

2023

Yasmim Hamssi Taha

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO
FERRAMENTA PARA CONSTRUÇÃO DA
CIDADANIA E DE UMA CULTURA CONTRA-
HEGEMÔNICA

Dissertação apresentada ao curso de Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título no Mestrado Estado, Governo e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Me. Felipe Baptista Campanuci Queiroz

São Paulo

2023

Ficha Catalográfica

TAHA, Yasmim Hamssi

A Comunicação Pública como ferramenta para construção da cidadania e de uma cultura contra-hegemônica/Yasmim Hamssi Taha — São Paulo: FLACSO/FPA, 2023.

112f.: il.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas) — Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Prof. Me. Felipe Baptista Campanuci Queiroz

Yasmim Hamssi Taha

COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO
FERRAMENTA PARA CONSTRUÇÃO DA
CIDADANIA E DE UMA CULTURA
CONTRA-HEGEMÔNICA

Dissertação apresentada no curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Prof./Profa. Título do/a orientador/a. Nome do/a orientador/a
FLACSO Brasil/FPA

Prof./Prof^a Título Nome do 2º membro da banca
Filiação Institucional

Prof./Prof^a Título Nome do 3º membro da banca
Filiação Institucional

Prof./Prof^a Título Nome do suplente
Filiação Institucional

À minha mãe, Mehssini, que com sua firmeza, carinho e dedicação mostrou-me que os estudos são o caminho para autonomia e liberdade feminina e que nunca soltou a minha mão. Ao meu pai, Hamssi, que muito cedo incentivou-me a ter coragem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às minhas raízes, das quais sempre me orgulho ao atingir uma conquista, pois elas foram meu alicerce ao longo da vida. Aos meus pais, a quem agradeço as oportunidades que me proporcionaram. Aos meus irmãos, que me incentivaram em minhas jornadas e com quem eu sei que sempre poderei contar e dividir alegrias e apreensões. Aos meus avós e tias, os que estão entre nós e os que já partiram, que vibraram a cada passo e me acolheram também nas dificuldades.

Agradeço ao Edu, meu companheiro, que é um grande entusiasta do mundo acadêmico e que me mostrou que continuar estudando ao longo da vida é uma das melhores formas de enriquecimento, além de compartilhar sua biblioteca e parte das minhas apreensões até aqui.

Ao meu orientador, Felipe Queiroz, que muito contribuiu com novos olhares sobre o tema que escolhi e cuja dedicação foi importante para que eu concluísse este trabalho.

Agradeço também ao Partido dos Trabalhadores e à Fundação Perseu Abramo, que demonstram um grande exemplo de condução partidária ao priorizarem a formação acadêmica e política de sua militância, na área de políticas públicas, em prol do fortalecimento da democracia de um mundo mais igual, justo e humano. Também à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLASCO) e toda a sua equipe, pela condução do curso e pelo fortalecimento desse projeto.

Sou grata a todos aqueles que fizeram parte do meu convívio e que encontrei pelo caminho ao longo dessa jornada, como meus amigos, equipe do trabalho e colegas de curso, interessando-se, no dia a dia, pelo meu projeto e contribuindo com palavras de apoio e incentivo.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo elucidar o conceito de Comunicação Pública, delimitando-o à esfera estatal, como uma política pública de governo. A pesquisa traz a evolução histórica da consolidação da Comunicação no cenário governamental no Brasil e os desafios para sua estruturação plena, evidenciando o seu uso para fins políticos e publicitários, em detrimento da construção de um arcabouço de ações e políticas públicas nesta área, capazes de fortalecer a democracia, fomentar a cidadania e uma cultura contra-hegemônica. Essa proposta de Comunicação Pública é relativamente recente no Brasil e pretende colocar o cidadão no centro do processo de Comunicação entre Estado e sociedade e, dessa forma, estabelecer canais e espaços inéditos de participação e exercício da cidadania, contribuindo com a formação de um novo senso crítico e de indivíduos com capacidade reflexiva, capazes de contestar a hegemonia dominante e de integrar um movimento em prol de uma sociedade mais igual, plural, justa e livre de preconceitos, conforme prevê a Constituição Cidadã.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Política Pública. Cidadania. Hegemonia. Estado. Transformação Social. Participação Social. Democracia.

ABSTRACT

This dissertation aims to elucidate the concept of public communication, delimiting it to the state sphere, as a public policy of government. The research brings the historical evolution of the consolidation of communication in the governmental scenario in Brazil and the challenges for its full structure, highlighting its use for political and publicity purposes, to the detriment of the construction of a framework of actions and public policies in this area, capable of strengthen democracy, foster citizenship and a counter-hegemonic culture. This public communication proposal is relatively recent in Brazil and intends to place the citizen at the center of the communication process between the State and society and, in this way, establish unprecedented channels and space for participation and the exercise of citizenship, contributing to the formation of a new critical thinking and individuals with reflective capacity, capable of contesting the dominant hegemony and integrating a movement in favor of a more equal, plural, fair and prejudice-free society, as provided for in the Citizen Constitution.

Keywords: Public Communication. Public Policy. Citizenship. Hegemony. State. Social Transformation. Social Participation. Democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO	26
1.1 Comunicação Pública x Comunicação Política	28
1.2 Comunicação Pública além do marketing.....	30
1.3 Comunicação Governamental: um dos eixos de atuação da Comunicação Pública .	31
CAPÍTULO 2 – COMUNCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	34
2.1 Comunicação Pública e a construção da cidadania.....	37
2.2 O papel da Comunicação Pública nos governos brasileiros	48
CAPÍTULO 3 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE DISPUTA DE HEGEMONIA	58
CAPÍTULO 4 – CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA BAHIA E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	74
4.1. Plano Estadual de Comunicação Social da Bahia.....	85
CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
APÊNDICE I.....	100

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 foi um marco histórico na consolidação do Estado como ator responsável por assegurar direitos e promover a cidadania, definindo como deveres da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Conforme prevê a Constituição, a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e municípios, sendo, portanto, cada ente federativo responsável por garantir em sua esfera de atuação as diretrizes previstas na Lei Maior, por meio da formulação e execução de políticas públicas em diversas áreas: educação, cultura, infraestrutura, esportes, finanças, entre outras.

A Comunicação Pública também integra a estrutura dos governos em seus diferentes níveis – estadual, municipal e federal – e, assim como as demais áreas citadas, deve ter a missão de gerar políticas públicas capazes de assegurar os direitos previstos na Constituição. Esta pesquisa tem como objetivo investigar o papel da Comunicação no âmbito da administração pública no Brasil e como política de Estado, problematizando a sua atual configuração e buscando mostrar o seu potencial de assegurar o acesso da população aos direitos constitucionais e de construção da cidadania.

Esse objetivo parte do pressuposto de que os governos, ao longo da formação do Estado brasileiro, não definiram a Comunicação como uma área produtora de políticas públicas, mas como ferramenta de marketing das gestões para divulgação de ações consideradas prioritárias pela cúpula governamental. Também costuma se restringir ao atendimento e relacionamento com a imprensa e direcionamento da verba publicitária, concentrando-a, na maioria das vezes, na grande mídia.¹ Sendo assim, a Comunicação não costuma ser tratada de forma estratégica para assegurar os direitos fundamentais e a transformação social previsto na Constituição de 1988, tampouco como ferramenta de promoção da cidadania.

¹ O termo “grande mídia” é utilizado para se referir aos veículos de comunicação tradicionais, com grande alcance, que atingem as massas e reproduzem os ideais hegemônicos e a cultura dominante. São o oposto das mídias alternativas.

A ideia de problematizar e investigar essa temática surgiu a partir da minha vivência profissional como jornalista na área pública. Ao longo de 16 anos de carreira neste setor, gradativamente senti profunda inquietude sobre o alto grau de subordinação dos setores de Comunicação na administração pública às demandas urgentes relacionadas à agenda política e partidária dos governos e, muitas vezes, pessoal dos governantes, como mera ferramenta de divulgação de temas como inauguração de obras, aumento de vagas em creches, por exemplo; também como canal de distribuição de verba publicitária entre os veículos de imprensa com maior abrangência e influência na opinião pública; ou, então, instrumento de marketing político, para garantir a visibilidade de ações e atores estratégicos para a manutenção da hegemonia de determinado grupo no poder.

Essa vivência provocou questionamentos relacionados ao real papel da Comunicação como política de Estado e ao seu potencial desperdiçado, uma vez que a Comunicação Pública pode e deve estruturar um arcabouço de ações, estratégias e políticas públicas que impactem positivamente na vida da população, corroborando o fortalecimento da cidadania e a garantia de direitos previstos na Constituição de 1988.

Buscando reforçar essa hipótese, de forma a validá-la para além das experiências profissionais e percepções pessoais, recorri a dados concretos, na atuação dos governos, nas diretrizes previstas na legislação e, também, bibliografias que discorrem sobre o tema. Como ponto de partida, foi necessário demonstrar a concretude da problemática abordada, no que se refere à falta de protagonismo e de autonomia da Comunicação no âmbito governamental – na geração de políticas públicas próprias da área e definição de estratégias de ações voltadas ao interesse público.

Como parte da metodologia de pesquisa, estudei bibliografias que abordam a temática e constatei que, embora haja poucos autores que discorreram sobre o tema, a literatura existente no Brasil reforça a hipótese dessa pesquisa. Elisabeth Pazito Brandão foi uma das precursoras dos estudos e debates relacionados ao conceito e ao papel da Comunicação Pública. Ao analisar sua obra, foi possível constatar que o dilema relacionado ao tema precede a problemática referente ao seu papel nos governos, tendo início na indefinição de seu conceito. Portanto, antes de iniciar a análise sobre a Comunicação Pública na esfera estatal, que é objeto dessa discussão, foi necessário delinear seu conceito que, conforme demonstra Brandão, está situado em um emaranhado de significados, os quais exploro no Capítulo 1, assim como a construção histórica do termo, que surgiu com o advento da industrialização brasileira, quando houve uma nova forma de organização das relações de trabalho, que exigiu a criação de instrumentos e canais de diálogo com os trabalhadores dessas empresas e, também, com o público externo.

Esse resgate histórico mostra que o termo “Comunicação Pública” não nasceu vinculado à esfera pública, no sentido de algo que é produzido pelo Estado, mas sim como um processo de Comunicação que é de interesse público. Portanto, pode ser promovida por qualquer ator ou organização, sejam eles de natureza pública ou privada.

No processo de elucidação dos diversos conceitos de Comunicação Pública, o livro **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público** (DUARTE, 2007a) foi uma importante referência para esta pesquisa, reunindo os principais pensadores sobre o tema no Brasil. Entre os autores, Ana Lucia Romero Novelli, Elizabeth Pazito Brandão, Heloiza Matos e Jorge Duarte discorrem sobre o conceito de Comunicação Pública e sua construção histórica, e os textos dialogam entre si, quase em um consenso de que o significado do termo ainda está em construção.

Com isso, ao menos cinco conceitos de Comunicação Pública foram mapeados nessa obra. Segundo Brandão (2007), a Comunicação Pública pode ser identificada como organizacional, científica, de Estado e/ou governamental, política ou da sociedade civil organizada.

Segundo Curtinovi e Liedtke (2016, s.p.), o conceito de Comunicação Pública ainda está em fase embrionária e “pode ser considerado como uma evolução de vários outros que o precederam na busca de uma definição para a Comunicação praticada por diferentes organizações sociais em contextos históricos diversos”.

Para evoluir nas etapas da pesquisa, foi necessário, após desvendar o emaranhado de conceitos relacionados à temática, situar em qual deles o objeto de estudo deste trabalho se enquadra. Retomando os significados atribuídos à Comunicação Pública por Brandão (2007) – organizacional, científica, de Estado e/ou governamental, política ou da sociedade civil organizada – o objeto de estudo da pesquisa está relacionado à Comunicação Governamental (de Estado), por se tratar de uma área de atuação dos governos.

A bibliografia consultada corroborou o problema apresentado nesta pesquisa, ao discorrer sobre a atuação coadjuvante da Comunicação nos governos. Segundo Brandão (2007), sua estruturação como um setor da administração pública teve início na década de 1970, durante o governo militar, quando foram criadas as Assessorias de Comunicação Social. Naquele contexto, na ditadura, o fluxo de informações entre o governo e a sociedade era extremamente mediado e controlado pela cúpula governamental, tendo em vista a necessidade do controle da opinião pública pelo regime militar. Além disso, foi uma fase marcada pelo cerceamento da liberdade de expressão e pela intervenção direta e ostensiva do governo na atuação da imprensa, por meio de censura. Portanto, a implantação de órgãos de Comunicação no âmbito do Estado

ocorreu pautada em um modelo de subalternidade da Comunicação Pública e sem perspectivas de autonomia e protagonismo.

O nome atribuído aos órgãos de Comunicação – Assessorias de Comunicação Social – já indica o papel que a Comunicação Pública assumiria no âmbito governamental. Segundo o dicionário, a palavra assessoria significa o “conjunto de especialistas que assessoram tecnicamente um superior hierárquico” (MICHAELLIS, 2023, s.p.). Portanto, a atuação desta área já nasce relegada ao atendimento de demandas e não como geradora de políticas públicas ou responsável pelo desenvolvimento de estratégias de gestão da Comunicação estatal.

Essa realidade é muito diferente quando comparada a outras áreas, como educação pública ou saúde pública, por exemplo, que, por si só, já têm uma missão e um significado delineado e transmitem clareza de conceito – o qual remete a ações e acesso a um serviço público que impacta e pode transformar a vida as pessoas. Além disso, são consideradas pelos governos e sociedade como indispensáveis.

Ao assumir o papel de assessoramento do alto escalão dos governos, como instrumento de promoção de atores considerados estratégicos no contexto político eleitoral e partidário e fortalecimento da imagem da gestão, a Comunicação Pública “foi, historicamente, de natureza publicitária, isto é, de divulgação de suas ações e utilizou preferencialmente a propaganda com veiculação na grande mídia” (BRANDÃO, 2007, p. 10).

Além de recorrer às obras dos principais autores que discorrem sobre a temática Comunicação Pública, para elucidar o seu conceito e situar o objeto dessa pesquisa no campo da Comunicação Governamental e de Estado, também utilizei como metodologia a pesquisa em sites dos governos estaduais brasileiros e, também, das capitais, para averiguar se esses órgãos possuíam Secretarias de Comunicação instituídas em seus organogramas. O objetivo desse levantamento foi analisar o grau de importância atribuído a essa área nas administrações públicas e, também, se ela estava vinculada a outras áreas. Nesse processo, foi investigado o papel do setor de Comunicação, visando entender se ele é definido nesses governos como um mero instrumento de divulgação, ou então, como produtor de políticas públicas próprias.

O recorte escolhido foi Estados e capitais porque, nesses casos, os governos costumam ter estruturas técnica, física e orçamentária mais substanciais e robustas, fatores determinantes para a implantação de um maior número de Secretarias e, nessa perspectiva, não deve haver impeditivos para a existência de Secretarias de Comunicação.

Na pesquisa realizada nos sites dos 27 governos estaduais, foi possível constatar que em 16 deles há em sua estrutura uma Secretaria de Comunicação. Nos demais (mais de 40%), a área está vinculada a outras secretarias ou, então, tem *status* inferior (subsecretaria, assessoria,

superintendência, secretaria especial ou adjunta), o que demonstra um menor destaque atribuído à temática entre as demais políticas públicas. O Quadro 1, a seguir, corresponde à sistematização de dados coletados em uma pesquisa no site dos governos estaduais brasileiros para averiguar quais deles dispunham em seu organograma uma Secretaria de Comunicação.

Quadro 1 – Status da área de Comunicação nos governos estaduais.

ESTADO	PRESENÇA DE SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO
Acre	Sim
Alagoas	Sim
Amapá	Sim
Amazonas	Sim
Bahia	Sim
Ceará	Secretaria Executiva de Comunicação, Publicidade e Eventos, vinculada à Casa Civil
Distrito Federal	Sim
Espírito Santo	Superintendência de Comunicação Social
Goiás	Sim
Maranhão	Sim
Mato Grosso	Sim
Mato Grosso do Sul	Não
Minas Gerais	Subsecretaria de Comunicação Social
Pará	Sim
Paraíba	Sim
Paraná	Sim
Pernambuco	Gerência de Comunicação
Piauí	Coordenadoria de Comunicação
Rio de Janeiro	Subsecretaria de Comunicação Social, vinculada à Casa Civil
Rio Grande do Norte	Assessoria de Comunicação Social
Rio Grande do Sul	Sim
Rondônia	Superintendência de Comunicação
Roraima	Sim, Secretaria de Imprensa e Comunicação Social
Santa Catarina	Sim
São Paulo	Secretaria Especial de Comunicação
Sergipe	Secretaria Especial, vinculada à Casa Civil
Tocantins	Sim

Fonte: Elaboração da autora.

A mesma investigação foi realizada nos sites dos governos das 26 capitais brasileiras. Entre elas, 46% ainda não possuem Secretaria de Comunicação instituída, conforme sistematização do Quadro 2.

Quadro 2 – Status da área de Comunicação nos governos municipais das capitais.

CAPITAL	PRESENÇA DE SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO
Rio Branco	Assessoria Especial de Comunicação
Maceió	Sim
Macapá	Sim
Manaus	Sim
Salvador	Sim
Fortaleza	Coordenadoria de Comunicação Social
Vitória	Superintendência Estadual de Comunicação
Goiânia	Sim
São Luís	Sim
Campo Grande	Superintendência de Comunicação Social
Cuiabá	Sim
Belo Horizonte	Sim, Assuntos Institucionais de Comunicação Social
Belém	Coordenadoria de Comunicação
João Pessoa	Sim
Curitiba	Sim
Recife	Não, há apenas a Secretaria Executiva, também chamada de Gabinete de Comunicação
Teresina	Secretaria de Comunicação
Rio de Janeiro	Não
Natal	Sim
Porto Alegre	Gabinete de Comunicação Social
Porto Velho	Superintendência de Comunicação
Boa Vista	Sim
Florianópolis	Secretaria Executiva de Comunicação Social
São Paulo	Secretaria Especial de Comunicação
Aracaju	Sim
Palmas	Sim

Fonte: Elaboração da autora.

Mesmo nos governos em que há Secretarias de Comunicação instituídas, elas estão normalmente relacionadas ao atendimento à imprensa e à divulgação de ações das outras secretarias, ou seja, não produzem políticas públicas de Comunicação. A descrição da Secretaria de Comunicação de Santa Catarina, no site institucional do governo do estado, até o final de 2022, era:

A Secretaria de Estado da Comunicação é um órgão responsável pelas ações de Comunicação do Governo de Santa Catarina. Sua principal função é garantir que as informações oficiais das atividades governamentais e os serviços públicos cheguem ao conhecimento do cidadão, seja por meio da imprensa, de campanhas publicitárias, anúncios oficiais, seja pelos novos meios de Comunicação, como redes sociais.

Instituída pela Lei Complementar nº 789/2021, a Secom tem as seguintes competências:

Art. 31 - A. À SEC compete:

- I – desenvolver e coordenar os serviços de imprensa, relações públicas, Comunicação e informações relacionadas às atividades governamentais;
- II – coordenar e articular a uniformização dos diversos setores de Comunicação e informações da Administração Pública Estadual; e
- III – apoiar e orientar as Secretarias de Estado nos serviços de imprensa, relações públicas, Comunicação e informação relacionadas às atividades governamentais. (SANTA CATARINA, 2022, s.p.).

A descrição acima foi extraída na íntegra do site do governo estadual em 2022. Com a mudança de gestão, pós-eleições, a página passou a conter apenas um link, para recebimento de notícias do governo pelo aplicativo Whatsapp. Nota-se que em momento algum a Comunicação é citada como área produtora de políticas públicas, sendo relegada à missão de zelar pela imagem do governo, estabelecer relacionamento com a imprensa e promover campanhas publicitárias. Além disso, determinado trecho cita que uma das funções da Comunicação Pública é “garantir que as informações oficiais das atividades governamentais e os serviços públicos cheguem ao conhecimento do cidadão” (SANTA CATARINA, 2022, s.p.). Ou seja, aborda o cidadão como mero receptor de informações, sem considerá-lo um indivíduo dotado de senso crítico e sem envolvê-lo no processo de diálogo, como se a Comunicação Governamental fosse um processo de uma única via, de persuasão do seu público-alvo.

Esta pesquisa pretende propor um modelo alternativo de Comunicação Pública, estimulando os governos a estabelecerem um novo papel para esta área, colocando-a no mesmo patamar dos setores estratégicos da administração pública, como a educação, a saúde, a infraestrutura, entre outras. Dessa forma, pretende-se explorar o seu grande potencial, para promover transformações sociais e a cidadania, assegurar direitos constitucionais e, também, estabelecer uma disputa contra-hegemônica. Esse novo caminho foi explorado no Capítulo 2, por meio de leituras que inauguram as discussões sobre o tema no Brasil e no mundo.

Além de ter elencado os diferentes conceitos do termo, Elisabeth Pazito Brandão (2006) também traz em sua obra essa nova perspectiva relacionada ao tema. Em tom crítico à natureza meramente publicitária da Comunicação no Brasil, a autora fomenta a reflexão sobre a necessidade de estruturação de uma Comunicação Governamental voltada ao interesse público, visão que é compartilhada por outros pensadores, como Ana Lúcia Coelho Romero Novelli, que aborda a Comunicação Pública como um instrumento importante para a governança (conceito ligado à transparência dos atos públicos e implementação de canais de diálogo com a população); e, também, por Marcia Yukiko Matsuuchi, que coloca o cidadão como protagonista na dinâmica da Comunicação Governamental.

O estudo desses autores, entre outros que serão citados ao longo desta pesquisa, reforçou a hipótese que motivou o presente de trabalho: a atual configuração da Comunicação Pública

do Brasil mantém, de modo geral, os traços históricos dos modelos de Assessorias de Comunicação Social instituídas durante o regime militar e que, de fato, a Comunicação Pública tem um vasto terreno a ser explorado, no sentido de produzir políticas de interesse público e em prol do bem comum, para além do marketing político.

A Comunicação é hoje o ponto de partida e de encontro para o processo de reaprendizado da cidadania. O direito à Comunicação é matéria discutida em fóruns nacionais e internacionais e, diante da multiplicidade de demandas e necessidades em que se expressa a construção da democracia, envolve questões fundamentais para o cidadão, como a concentração da propriedade dos meios de Comunicação, monopólios e oligopólios, a propriedade cruzada, a inclusão digital, mídias comunitárias, produção e identidade cultural, acesso e controle à informação, educomunicação, transparência, publicidade das ações do Estado e Governo, mobilização social, debate de temas de interesse público, etc. (DUARTE, 2007b, p.105).

Duarte (2007b) apresenta um vasto campo de atuação da Comunicação Pública para fortalecimento da democracia e construção da cidadania, o que demonstra infinitas frentes de atuação nessa área. Diante desse imenso terreno fértil a ser explorado para a construção de políticas públicas, é inevitável o questionamento: por que a Comunicação Governamental historicamente foi constituída com o papel de assessoria e permanece nessas condições, de maneira geral, até os dias atuais?

Existem vários fatores que influenciam nessa resposta. Alguns já foram abordados nesta introdução, como a questão histórica e conceitual. O surgimento da Comunicação Governamental como assessoria e instrumento de marketing moldou seu perfil de atuação em um modelo que é conveniente para a manutenção dos grupos políticos que detêm sob seu domínio a máquina pública, como forma de se consolidarem no poder. Sempre ocupados com as demandas pautadas pelas cúpulas governamentais e os outros setores da administração pública, as equipes de Comunicação carecem de autonomia, tempo e estrutura para construir uma agenda própria da área e, assim, implementar as políticas citadas por Duarte (2007b, p. 105), como definição de estratégias para “combater a concentração da propriedade dos meios de Comunicação, monopólios e oligopólios, a propriedade cruzada, a inclusão digital, mídias comunitárias, produção e identidade cultural, [...] transparência, debate de temas de interesse público”.

Existe também um grande impasse para a promoção dessas ações porque elas implicam na adoção de uma postura, por parte do Estado, de confronto dos interesses hegemônicos na sociedade brasileira. É justamente essa linha de atuação que esta pesquisa propõe para a

Comunicação Pública no Capítulo 3. Para a abordagem dessa proposta, foi necessário detalhar o conceito de hegemonia.

A palavra *hegemon* era utilizada pelos gregos para indicar a preponderância política e supremacia militar de uma cidade-Estado sobre outras no interior, por meio da força e do poderio militar. Portanto tem relação com a dominação, significado que permaneceu com o passar do tempo, e é utilizado atualmente (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 431). Segundo os autores, o termo também está relacionado à “eliminação dos espaços de liberdade, de oposição de competição plural”.

Essa dominação imposta pela hegemonia tem influência no campo cultural, econômico, social e político. Antônio Gramsci foi um dos principais formuladores do conceito de hegemonia e de sua consolidação nessas diversas vertentes. Sader (2014, p. 8) entende que o conceito formulado por Gramsci:

Combina a força e convencimento, com peso maior de cada um desses aspectos do poder existente. Quando as classes dominantes passam a se apoiar, em grande medida, na capacidade de difundir sua ideologia e fazer com que ela seja assumida pelas próprias classes dominadas e exploradas – ou por uma parte delas, consegue impor sua hegemonia sobre o conjunto da sociedade, o que dá uma base mais sólida ao seu poder. (SADER, 2014, p. 8).

Portanto, para Gramsci, a hegemonia é uma ideologia construída como consenso, por um grupo dominante sobre a sociedade. Logo, a contra-hegemonia corresponde a um modelo de contestação e alternativo à cultura dominante e vigente em determinada conjuntura, cabendo aos dominados, aos quais ele se refere como a classe trabalhadora, “construir – ao lado da sua classe econômica, social e política – o seu poder ideológico, para poder se construir como articuladora de uma força hegemônica alternativa” (SADER, 2014, p. 8).

Inúmeros são os fatores e atores que corroboram a consolidação de um movimento hegemônico, entre eles, destaca-se a formação da consciência dos indivíduos, pois, conforme citado anteriormente na análise gramsciana, a hegemonia se estabelece através de uma ideologia dominante. Nesse contexto, a Comunicação do Estado tem papel fundamental, pois é um canal direto de diálogo com a sociedade e detém diversos meios capazes de disseminar informações e ideias, no sentido da conscientização das pessoas e de construção de uma nova cultura. Assim, a pesquisa se propõe a fomentar a reflexão sobre essa missão da Comunicação Pública, definindo um arcabouço de políticas públicas desenvolvidas por essa área, capazes de induzir transformação social, por meio da disputa de hegemonia e da construção da cidadania plena.

Para delinear o caminho a ser seguido na construção de políticas públicas de Comunicação como ferramenta de disputa de hegemonia, é necessário primeiro analisar quais são os atores sociais que contribuem para a consolidação e manutenção da hegemonia e a formação de uma consciência coletiva e da cultura de massa, figurando entre os principais o Estado, a Igreja e a mídia.² Portanto, se o Estado é peça-chave na construção da hegemonia, tem também grande potencial de estabelecer alternativas a ela, assim como formular parâmetros de atuação da mídia por meio da regulação, por exemplo.

Mas, para a discussão de um projeto de contra-hegemonia, é necessário delinear as características da hegemonia vigente no Brasil, o que implica uma análise da conjuntura histórica, econômica e social. A raiz do atual modelo hegemônico no Brasil está, sobretudo, na forma como a economia se estruturou no país, em um modelo escravocrata, que foi abolido tardiamente em relação aos demais países da América. Essa dinâmica se estabeleceu não apenas no universo econômico e do trabalho, mas, também, na estrutura social, afinal, a existência de uma população explorada, discriminada e marginalizada pelos grupos dominantes resultou em um cenário de profundas desigualdades.

O histórico de colonização também é fator importante na construção do modelo de hegemonia brasileiro, pois influenciou diretamente na formação da sociedade e, também, do Estado. Ambos se alicerçaram no patrimonialismo e personalismo, privilegiando uma pequena parcela da população – a elite econômica e social – enquanto marginalizava os demais através da negação de direitos e do acesso à cidadania.

Foi nesse contexto que se estruturou a hegemonia vigente no Brasil: uma pequena parcela privilegiada da população concentra a maioria da renda e das terras – em um sistema retroalimentado pelo aparato estatal – e mantém o seu domínio ideológico, cultural, social, econômico e político sobre a classe média e uma massa de miseráveis fruto da escravidão, seus descendentes e demais setores historicamente excluídos.

Estabelecer a Comunicação como uma ferramenta contra-hegemônica implica ainda uma disposição dos governos de romper com esse modelo que vem se construindo e se mantendo desde a chegada dos portugueses ao Brasil, portanto, há mais de 500 anos, e, conseqüentemente, na disputa de poder com grupos poderosos, que se dedicam a blindar seus interesses em busca de manter e ampliar privilégios e sua estrutura de dominação.

² O termo “mídia” é utilizado de forma recorrente nesta pesquisa e ele se refere, de forma abrangente, aos veículos de imprensa – jornais, rádios, TVs, sites –, ao ambiente da internet e também às redes sociais.

Mesmo os governos e grupos políticos que estão dispostos a esses embates encontram dificuldades, porque os grupos dominantes no contexto hegemônico detêm poder de influência nas diversas esferas da sociedade e, portanto, capacidade de interferir no cenário político e eleitoral. Essa realidade ficou muito evidente com o golpe de Estado contra a presidenta Dilma Rousseff, em 2016, capitaneado pelas elites econômicas em uma tentativa de barrar o avanço das políticas sociais de distribuição de renda e inclusão social, que foram evidentes nos governos petistas e que sofreram grandes retrocessos nos governos que os sucederam, com os mandatos Temer e Bolsonaro.

Existe um receio dos governos dispostos a construir uma cultura contra-hegemônica de disputar a correlação de forças com os setores dominantes da sociedade. Essa tendência, de fomento de uma nova cultura, está mais relacionada aos governos progressistas de esquerda, tendo em vista que eles têm como premissa a promoção da igualdade social e defesa da classe trabalhadora. Já a direita é historicamente atrelada às elites e aos grupos conservadores, portanto, ao sistema hegemônico vigente, de supressão de direitos trabalhistas, aumento da concentração de renda e das desigualdades.

Essa hegemonia tem influência direta na formação de consciência das pessoas, processo que é endossado pelos meios de Comunicação, que, por sua vez, integram o aparato de atuação e manutenção do sistema hegemônico. Isso ocorre porque a dominação dos meios de Comunicação ocorre no mesmo formato da concentração da riqueza no Brasil.

Existem grupos de mídia de alcance nacional que são proprietários de TV aberta e fechada, rádio, jornal e revista, detendo controle da cadeia de produção, da comercialização e da divulgação somente daquilo que seja de interesse para os seus donos, no respeito às questões políticas, culturais e econômicas. (VIEIRA, 2021, p. 11).

Para exemplificar essa situação, Cabral aborda o caso da Rede Globo, que “forma o maior conglomerado de Comunicação do país. Suas emissoras atingem todo o Brasil e possuem grande influência em aspectos relativos à economia, à política e à sociedade brasileira de maneira geral” (Cabral, 2015 apud Vieira, 2021). A parcialidade na produção de conteúdo e suas ideias e opiniões comumente são replicadas no meio digital e, também, acompanhada pelos demais grupos de mídia. Em sua tese de mestrado, o autor defende que o monopólio de poucos grupos sobre os meios de Comunicação compromete a pluralidade de pensamento e a capacidade crítica dos cidadãos, tendo em vista que, além de esses meios terem grande abrangência, definem a narrativa que interessa à hegemonia vigente.

Para se ter uma ideia, segundo dados do IBGE, em 2016, 97,2% dos lares brasileiros possuíam televisores, enquanto que, em 2018, apenas 74,9% e 64,3% possuíam acesso ao abastecimento de água por rede geral e à rede coletora de esgotos, respectivamente. Com esses dados, conclui-se que a televisão tem muita importância por produzir conteúdo que tem a capacidade de influenciar as decisões do dia a dia nos âmbitos político, econômico e cultural. (VIEIRA, 2021, p. 11).

Diante desse cenário, a Comunicação Governamental tem fundamental importância na disputa de hegemonia. Enquanto estiver relegada ao papel de marketing político, relações públicas e assessoria de imprensa, ela não ocupará um espaço fundamental para o fortalecimento da democracia, a promoção da cidadania e a garantia de direitos aos cidadãos. Para transformar esse cenário, é preciso reestabelecer o papel da Comunicação Pública nas três esferas federativas. A União, por exemplo, deve trabalhar na construção de um pacto federal que determine as responsabilidades e cada ente federativo na promoção de uma Comunicação contra-hegemônica. Também cabe a essa esfera elaborar marcos regulatórios que promovam um rompimento com o modelo de monopólio dos meios de Comunicação, que subsidiem a Comunicação alternativa e comunitária e que exijam uma maior pluralidade no conteúdo veiculado nesses meios. Os estados e municípios devem reproduzir essa lógica nos âmbitos regional e local, buscando oportunizar e fortalecer meios alternativos de Comunicação e a participação dos cidadãos na esfera pública, dando voz sobretudo aos excluídos. Também devem fomentar conteúdos que valorizem as culturas regionais e que combatam valores como sexismo, racismo, homofobia e demais preconceitos que corroboram o perfil excludente da sociedade brasileira.

A legislação brasileira já é um instrumento, em sua concepção, contra-hegemônico, porém, não é cumprida pelo Estado. A Constituição de 1988, que foi um marco no período de redemocratização do Brasil, trazendo grandes avanços na garantia de direitos e da liberdade dos cidadãos, tem um capítulo dedicado à Comunicação Social. Nele há artigos que estabelecem a construção de uma Comunicação plural, do ponto de vista da democratização dos meios de Comunicação: “Os meios de Comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988, art. 220).

Da mesma forma, a Constituição defende a pluralidade no que se refere aos conteúdos veiculados pela mídia e no incentivo aos veículos independentes e alternativos:

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:
I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; (BRASIL, 1988, art. 221).

Porém, as diretrizes da Constituição estão muito distantes de serem praticadas. A realidade brasileira mostra que, além da Constituição, é necessário um marco legal que proponha e assegure um novo modelo de Comunicação Pública. Oito presidentes assumiram o governo federal após a Assembleia Constituinte, até a elaboração deste trabalho, e houve poucos avanços no cumprimento das diretrizes constitucionais no que diz respeito à Comunicação Pública. Essa realidade se reflete também nas esferas estaduais e municipais.

Dispositivos da Carta Magna democratizantes, como a proibição de monopólio e oligopólio na área, a promoção de finalidades educativas, artísticas, informativas e culturais, o estímulo à produção regional e independente e a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, não se traduziram em normas regulamentadoras ou políticas públicas derivadas [...]. (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 33).

Segundo Vieira (2021, p. 53), “a falta de um marco regulatório no Brasil é prejudicial para a sociedade brasileira, uma vez que, da maneira como funciona atualmente, a mídia hegemônica se tornou um poder que está além dos outros três poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário)”. O autor ainda cita a *Ley de los Medios*,³ sancionada em 2009 na Argentina, constituindo-se um arcabouço legal que se contrapõe à concentração da mídia.

Na busca de referências que se contraponham à realidade brasileira e que também possam ser um referencial para o modelo de Comunicação Pública proposto neste trabalho, destacou-se a experiência do governo do Estado da Bahia, que vem desenvolvendo uma perspectiva de Comunicação Pública protagonista na promoção de políticas públicas e construção de um projeto contra-hegemônico. Por meio da Secretaria de Comunicação Social, o governo implantou o Conselho de Comunicação Social, responsável por orientar e fiscalizar as políticas públicas desenvolvidas pelo estado nessa área. Criado em 2011, no governo de Jaques Wagner, através do artigo 36, da Lei nº 12.212, de 4 de maio de 2011, o Conselho é integrante da estrutura da Secretaria de Comunicação Social e possui um regimento interno que disciplina sua atuação, esclarecendo sua missão.

³ A Lei 26.522, conhecida como Ley de los Medios, foi promulgada na Argentina em 2009, com o objetivo de regular os serviços de comunicação audiovisual no país.

Art. 39 - O Conselho Estadual de Comunicação Social, órgão consultivo e deliberativo, tem por finalidade formular a Política de Comunicação Social do Estado, observada a competência que lhe confere o art. 277 da Constituição do Estado da Bahia e o disposto na Constituição Federal. (BAHIA, 2011).

A essa experiência dedica-se um capítulo, por ser a única identificada no Brasil de um conselho de Comunicação Social com atuação substancial e em pleno funcionamento. O Capítulo 4 trata das ações desenvolvidas por esse conselho, como a elaboração de um Plano Estadual de Comunicação, que define o papel da Comunicação institucional da Bahia e discorre sobre políticas públicas voltadas para diversos segmentos. Além disso, em seu regimento, o órgão estabelece medidas que são a materialização de um projeto contra-hegemônico de sociedade, estando incumbido de receber denúncias sobre abusos e violações de direitos humanos nos veículos de Comunicação no Estado da Bahia e adotar providências nos seus respectivos âmbitos de atuação; incentivar a produção e difusão de conteúdos de iniciativa estadual, observadas as diversidades artísticas, culturais, regionais e sociais da Bahia, e articular ações para que a distribuição das verbas publicitárias do Estado seja baseada em critérios que garantam a diversidade e pluralidade (BAHIA, 2012).

Assim, o exemplo baiano demonstra uma forma peculiar de tratamento da Comunicação Governamental como área produtora de políticas públicas e uma ferramenta de transformação social, diferente da visão primária de um mero instrumento de marketing.

Esta pesquisa busca contribuir com a formulação e definição de um conceito de Comunicação Pública – que ainda está em construção – e com o rompimento de um estigma histórico de sua atuação como assessoria, buscando instrumentalizar o Estado brasileiro, em suas três esferas – União, Estados e Municípios – para a construção de um novo modelo de Comunicação Pública. Esse modelo alternativo, por sua vez, propõe uma Comunicação Estatal protagonista na construção de políticas públicas nesta área, capaz de estruturar um arcabouço de ações e planos e Comunicação nas três esferas de governo. Pretende-se, assim, colaborar para a promoção da cidadania, justiça social e construção de uma cultura contra-hegemônica, influenciando o modo de pensar e as crenças das pessoas, no sentido pedagógico, em busca de um novo mundo possível.

CAPÍTULO 1 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

A consolidação da Comunicação Pública como área governamental e uma política de Estado, responsável pela geração de políticas públicas, garantia de direitos constitucionais e promoção da cidadania, é um grande desafio no Brasil. Essa realidade é decorrente de dois fatores principais relacionados à conceituação do termo, que permite múltiplas interpretações, e à sua construção histórica.

Antes de iniciar a análise sobre o papel exercido pela Comunicação nos governos brasileiros e delinear a sua missão, é fundamental situar em qual conceito a Comunicação Pública se enquadra, quando se aborda a sua atuação na esfera estatal.

Partindo do significado, a palavra ‘Comunicação’ vem do latim *Communis* (comum), *Communio* (comunidade) e *communicare* (tornar comum).

Todos estes sentidos são bem compatíveis ou estreitamente relacionados com o sentido da palavra Comunicação, pois Comunicação é um ‘fazer comum’, que implica ‘participação’, ‘convivência’ e ‘convívio’. Comunicação tem a ver com intercâmbio social e troca de informação e pode levar a mudanças do pensamento ou do conhecimento. (NÓTH, 2011, p. 86).

Já a palavra ‘pública’, que também vem do latim, *publicus*, refere-se “ao povo. [...] Também adquiriu o significado de aberto a toda a comunidade, com oposição ao privado” (CASTRO, [2020], s.p.).

Ambas as palavras carregam em si conceitos equivalentes. Tanto Comunicação quanto pública trazem a ideia de compartilhar uma ação, processo ou esfera que não se detém a apenas um ator, no caso o emissor da informação. A Comunicação, por si só, já é pública. Não há como se comunicar de forma privada, sem um interlocutor.

Por ser um termo extremamente amplo e abrangente, a Comunicação Pública remete a inúmeras interpretações e conceitos.

A expressão "Comunicação Pública" vem sendo usada com múltiplos significados, frequentemente conflitantes, dependendo do país, do autor e do contexto em que é utilizada. Tamanha diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro, nem mesmo uma área de atuação profissional delimitada. Pelo menos por enquanto, Comunicação Pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de construção. (BRANDÃO, 2007, p. 1).

Segundo a autora, o termo pode estar atrelado às estratégias de Comunicação institucionais, voltadas ao interesse público, tanto em organizações públicas quanto privadas,

com o intuito de atribuir publicidade a ações e informações; ou à Comunicação desenvolvida pela sociedade organizada, pelo terceiro setor, por movimentos e coletivos, mais conhecida atualmente como Comunicação Comunitária; e à Comunicação Política, cujo viés tem tom partidário e eleitoral (BRANDÃO, 2007).

Jéfferson Curtinovi e Paulo Liedtke (2016) demonstram que os múltiplos significados atribuídos ao termo são consequência de um processo histórico. O termo “Comunicação Pública” surge com o advento da industrialização brasileira – seguindo a tendência do período pós-Revolução Francesa –, quando houve uma nova forma de organização das relações de trabalho. Esta exigiu a criação de instrumentos e canais de diálogo com os trabalhadores dessas empresas e, também, com o público externo.

[...] o progresso das indústrias trouxe consigo a automação, provocando uma mudança radical nas relações entre empregados e empregadores. A conscientização gradativa do operariado acirrou os choques entre capital e trabalho, o que despertou a imprensa sindical e, como contrapartida, a Comunicação empresarial, a fim de manter relações em bom nível com públicos internos e externos. (TORQUATO, 1984; KUNSCH, 1997 apud CURTINOVI; LIEDTKE, 2016).

Portanto, inicialmente, a Comunicação Pública foi denominada como aquela que transmite informações para determinado público, independentemente de ser realizada por órgão de natureza pública ou privada.

A partir da análise histórica, segundo Matos, a Comunicação Pública passa a ganhar definições de Comunicação Estatal no Brasil com a implantação da radiodifusão, no início do século XX, “com a implantação da radiodifusão e, mais tarde, da televisão pública. [...] Isto é, o termo era utilizado em contraste à Comunicação do setor privado” (MATOS, 2007, p. 49). Ainda que, a partir desse marco, tenha se delineado melhor o conceito de Comunicação Pública como Comunicação Estatal, segregando-a da Comunicação privada, ela ainda se situa em um emaranhado de conceitos.

Nos anos 1970 foram implementadas as assessorias de Comunicação no âmbito governamental, o que contribuiu para a fortalecimento da ideia de Comunicação Pública como uma vertente de atuação do Estado. Porém, devido ao papel que assumiram – o próprio nome já diz – de assessorarem e não protagonizarem ações no âmbito governamental, as assessorias não contribuíram para a consolidação de um conceito no qual a Comunicação Pública é uma política de Estado e, sendo assim, geradora de políticas públicas. “Apesar de frequentemente se autodenominar Comunicação Pública, essa é uma atividade tradicional de Relações Públicas,

cujo objetivo é construir a imagem de um órgão, de um dirigente, de um político ou governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal” (BRANDÃO, 2007, p. 13).

Atualmente, com a ampliação da atuação do Estado na promoção de políticas públicas, sobretudo após a Constituição de 1988, o termo “Comunicação Pública” se distanciou da relação com o setor privado. Neste sentido, é importante destacar a diferença entre Comunicação Pública e a Comunicação de interesse público. A primeira consiste em processo de Comunicação praticado pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, pelo Estado. Já a Comunicação de interesse público é direcionada à sociedade, independentemente se sua origem é privada ou estatal (BUENO, 2007, p. 136).

Neste caso, é pertinente pontuar que nem sempre o que é considerado pelas organizações como de “interesse público” corresponde, de fato, aos anseios da sociedade, uma vez que esse interesse, muitas vezes, é pré-definido pelos órgãos emissores da informação de acordo com seus próprios interesses sobre aquilo que desejam informar ou a forma como pretendem manipular a opinião e a crença das pessoas.

1.1 Comunicação Pública x Comunicação Política

Ainda que o termo “Comunicação Pública”, na contemporaneidade, tenha se aproximado do universo da gestão pública, em detrimento da Comunicação organizacional privada, ele ainda carrega múltiplos significados. Para atingir o conceito sobre o qual trata esta pesquisa, é necessário desmistificar e afastar os demais. Um desses conceitos é a Comunicação política, que está atrelada aos mecanismos partidários, aos processos de manifestação da sociedade, movimentos sociais, entre outros grupos, e também do Estado. Para tornar esses casos inteligíveis, é importante exemplificá-los.

Quando manifestantes elaboram um informativo reunindo críticas e manifestações contra um governo, uma ação do setor privado ou qualquer outro ator, eles estão promovendo uma Comunicação política. Ao veicular uma campanha de filiação em rede nacional de televisão, um partido político também está produzindo esse tipo de Comunicação. Nesses dois casos, estão muito evidentes a intenção e o papel político da Comunicação.

Também é uma Comunicação com viés político, porém, por meios institucionais, a situação em que, por exemplo, o setor de Comunicação de um governo coloca em evidência na mídia, nas redes sociais e em informativos da gestão um representante do primeiro escalão de forma recorrente, que será o potencial candidato a assumir a prefeitura, o governo estadual ou federal, tratando de temas e demandas urgentes ou inaugurando realizações inéditas.

Esse tipo de Comunicação se confunde, muitas vezes, com a pública, porque os setores de Comunicação costumam estar entre os mais aparelhados do Estado, ou seja, os mais utilizados para marketing político, buscando promover a imagem de determinado grupo ou projeto para sua manutenção no poder, via uso da máquina pública. “O sistema político recebe informações do meio social – demandas – e devolve-as em forma de respostas, condicionadas por fatores ideológicos e de poder, dentro de um quadro institucional em constante atividade política” (MATOS, 1989 apud DUARTE, 2007b, p. 97).

Pierre Zémor (1995), pensador francês e um dos principais formuladores sobre Comunicação Pública no mundo, também reconhece a ausência de fronteiras entre a Comunicação Estatal e a política, o que compromete o desenvolvimento da Comunicação Pública como área autônoma e capaz de produzir políticas públicas para a construção da cidadania ativa.

O “político” tem legitimidade para gerir o serviço público, mas é preciso que as preocupações pessoais e partidárias, geralmente ligadas à conquista do poder ou à modificação das regras de exercício do poder, não interfiram sobre a condução institucional e cotidiana do serviço público, onde as regras fixadas necessitam ter uma certa estabilidade. Da mesma maneira, a Comunicação política precisa ser diferenciada da Comunicação Pública, ainda que, na prática, muitas vezes esteja identificada na Comunicação institucional feita pelos responsáveis políticos e pelos eleitos e que é normalmente realizada pelas assessorias de Comunicação dos órgãos do governo referência. (ZÉMOR, 1995, s.p.).

Portanto, mesmo que pareça muito claro que a Comunicação política é realizada no âmbito dos partidos, dos processos eleitorais e movimentos sociais, existe uma linha muito tênue entre esses casos e o direcionamento da Comunicação Estatal, devido ao seu aparelhamento para fins políticos. Essa realidade é tão latente que a Constituição estabelece diretrizes para coibir tais práticas ao definir que: “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade [...]” (BRASIL, art. 27, 1988). Neste trecho da Constituição, merece atenção o princípio da impessoalidade, que é abordado justamente para estabelecer uma segregação de funções e utilização da máquina pública entre o detentor de cargo eletivo e a pessoa física, que, embora sejam o mesmo indivíduo, deve respeitar os limites de sua atuação, assim como evitar conflito de interesses.

A Comunicação, normalmente, é uma das principais ferramentas utilizadas na gestão pública com viés político e de autopromoção, na contramão do princípio da impessoalidade. Para coibir práticas dessa natureza, a Lei nº 8.429 de 1992, conhecida popularmente como a Lei de Improbidade, versa especificamente sobre essa área:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [...] XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (BRASIL, 1992, art. 11).

Essa vedação foi incluída na Lei de Improbidade apenas em 2021, ou seja, duas décadas após a sua publicação original. Esse fato indica dois aspectos importantes: o primeiro é que o uso da Comunicação Estatal para fins políticos se tornou algo tão corriqueiro, que motivou a criação de legislação específica para combater essa dinâmica, caracterizando-a como improbidade. O segundo traz a reflexão de que, se desde os anos 1970, com a emergência das assessorias de Comunicação nos governos, o uso desses setores era direcionado para fins políticos, essa prática se enraizou por décadas sem a imposição de um instrumento legal específico como contraponto.

1.2 Comunicação Pública além do marketing

Após resgate histórico do processo de constituição da Comunicação Pública como campo de atuação do Estado, é possível constatar que ela se consolidou no Brasil como ferramenta de propaganda dos governos para disseminar os projetos e ações que consideram prioritárias e necessárias para manutenção de suas hegemonias: “a Comunicação persuasiva, em suas diversas formas de manifestação, atravessou poderosa e incólume todos os matizes políticos, sendo sempre a preferida dos governantes, independente de ideologia e partido” (BRANDÃO, 2007, p.11).

Esse modelo se institucionalizou na década de 1970, conforme já mencionado, com a criação das assessorias de Comunicação, e mantém seus traços até hoje na gestão pública.

É preciso ressaltar, porém, que muitas se pautam ainda por um modelo organizacional governamental da década de 70, o modelo de ACs (Assessorias de Comunicação Social, denominação tradicional), diretamente submetidas à autoridade máxima da instituição [...] e subdivididas em três áreas: publicidade, relações públicas e imprensa. O modelo corresponde a uma prática de trabalho em que o foco é o atendimento à cúpula da instituição, ou seja, “colocar a mídia” o órgão governamental ou defendê-lo. (BRANDÃO, 2007, p. 13).

Essa não é uma realidade própria do Brasil. Na obra **O Príncipe**, de Maquiavel, defensor do Absolutismo, o protagonista é aconselhado a transmitir informações parciais ao povo,

podendo o rei filtrar ou manipular estas informações, antes de repassá-la aos súditos (MAQUIAVEL, 1999 apud MANIERI; ROSA, 2012). As estratégias maquiavélicas de manutenção do poder e da hegemonia política de determinado líder ainda têm influência na definição das táticas de governo no mundo todo até os dias de hoje. A forma como a Comunicação é tratada, de maneira geral, nos governos, é um exemplo dessa constatação.

Na Área Pública, apesar da grande ampliação dos sistemas de Comunicação dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, nos últimos anos, a prioridade ainda é a “divulgação”, com foco nos veículos de Comunicação de massa e, muitas vezes, com estratégias de atuação vinculadas aos interesses da autoridade máxima do órgão e de seus demais membros, conforme poder político que cada um deles detém na instituição. (DUARTE, 2007b, p. 112).

Nessa perspectiva, a Comunicação Pública nos governos se restringe, em geral, a uma mera ferramenta de divulgação das ações dos demais órgãos que integram as gestões municipais, estaduais e federal, figurando como coadjuvante no campo de promoção de políticas públicas. Isso ocorre a despeito do potencial para se consolidar como protagonista na garantia das diretrizes atribuídas ao Estado na Constituição de 1988, de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, art. 3º, 1988).

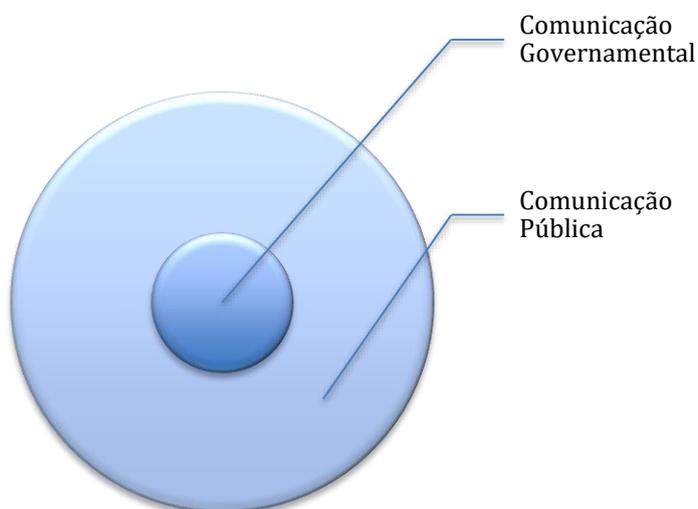
1.3 Comunicação Governamental: um dos eixos de atuação da Comunicação Pública

Conceituar o temo Comunicação Pública no campo de estudo desta pesquisa exigiu percorrer um longo caminho, classificando o emaranhado de significados que ele compreende. Após esse processo de “triagem”, delineou-se a concepção de Comunicação Pública como aquela que é promovida pelo Estado: “entende ser de responsabilidade do Estado e do governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos” (BRANDÃO, 2007, p. 5).

A análise de Brandão (2007) estabelece um ponto de partida para a definição do tipo de Comunicação que se pretende abordar neste trabalho, porém, ainda está distante do patamar em que deve estar situada a Comunicação Pública no âmbito do Estado. No contexto apresentado pela autora, ela representa a Comunicação institucional do governo, portanto, Comunicação Governamental. Assim, a Comunicação Governamental é classificada como um dos eixos da Comunicação Pública, e é circunscrita a esta última (Figura 1).

Essa confusão entre Comunicação pública e governamental tem origem ainda no primeiro governo de Getúlio Vargas e na ideia de construção de um Estado forte. Vargas, autor da primeira lei de Comunicação que não significava censura, regulamentou a publicidade nas emissoras de rádios, tornando o ramo um negócio rentável. A contrapartida foi a publicidade do governo, das ações que estavam “levantando o Brasil” nas emissoras de rádio. (MARX, 2018, p. 22).

Figura 1 – Comunicação Governamental circunscrita à Comunicação Pública.



Fonte: Elaboração da autora.

A Comunicação Governamental cumpre a função de divulgar informações de utilidade e interesse públicos, serviços e ações da gestão pública, atendendo, muitas vezes, a demandas burocráticas. Por exemplo, se o governo vai promover um concurso público, cabe ao setor de Comunicação publicizar esta iniciativa. Ou, então, divulgar a cobrança do IPTU, uma interdição de via, a falta de luz em determinado bairro, o início de uma obra. Também promove a propaganda e promoção dos atos públicos, conforme descreveu Ana Flávia Marx (2018). Essa rotina de publicações nos diferentes meios institucionais e através da relação com a imprensa fazem parte da Comunicação Governamental, que é o equivalente à Comunicação institucional nas empresas, entidades e associações.

Já a Comunicação Pública é uma esfera mais abrangente que deve estruturar um arcabouço de ações, em diversas frentes de atuação, buscando consolidar essa área como estratégica. Por exemplo: a distribuição gratuita de remédios é uma ação, entre centenas de outras, dentro do escopo da saúde pública. Da mesma forma a Comunicação Governamental é uma ação dentro da Comunicação Pública.

A atuação da Comunicação Pública exige: (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar Comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da Comunicação, tratando-a como um todo uno (DUARTE, 2007a, p. 59).

É neste sentido que a presente pesquisa propõe conceituar a Comunicação Pública. Além de delinear-la como Comunicação Estatal, pretende-se colocá-la em um patamar similar ao da saúde e da educação pública, por exemplo, que são áreas que historicamente têm um conceito bem delineado e que têm responsabilidades muito claras na promoção de políticas públicas e garantia de direitos.

Após uma vasta análise conceitual, exposta neste capítulo, com a contribuição de diversos autores, este trabalho busca estudar a Comunicação Pública como área de atuação do Estado, responsável pela produção de políticas públicas que garantam a transparência dos atos públicos de um governo ou órgão público e o direito dos cidadãos de acesso à informação. Aquela que promove o diálogo com a sociedade, por meio de criação de canais de participação, em uma relação de ambivalência, fomentando a prática da cidadania ativa e a criação de espaços propícios à liberdade de expressão e ao acesso à Comunicação como um direito humano. Tem como um dos eixos de atuação a Comunicação Governamental, por meio do relacionamento e da articulação de conteúdos com a imprensa, veiculação de informações e campanhas de utilidade pública nos canais institucionais governamentais e produção e publicação de materiais de Comunicação em diversos meios, utilizando essas ferramentas para estimular o senso crítico do cidadão e a construção de uma sociedade democrática, igualitária e sem discriminação e preconceitos.

CAPÍTULO 2 – COMUNICAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Comunicação é considerada um direito fundamental em âmbito global, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948, art. 19).

Como um desdobramento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou pactos internacionais, visando estimular e aprofundar a implementação desses direitos no mundo. Em 1976 foi publicado o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Em seu artigo 19, o documento prevê:

Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de toda a índole sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo que escolher. (ONU, 1976, art. 19).

Em seu artigo 220, Capítulo V, a Constituição Federal ecoa as diretrizes da Declaração Internacional dos Direitos Humanos: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 220).

Embora não haja menção direta ao termo “Comunicação”, o ato de divulgar informações e ideias consiste no ato de comunicar algo a alguém. A informação, de forma isolada, não exerce uma atividade de Comunicação. “Desta forma, a informação é a simples organização de dados em um suporte, como o papel de um livro, por exemplo” (MOREIRA, 2020). Portanto, quando a ONU e a Constituição de 1988 mencionam a informação como algo que deve ser acessado ou disseminado pelos cidadãos, necessariamente está se referindo ao direito de Comunicação. “A partir do momento no qual os símbolos são compreendidos por um receptor, será um processo comunicativo em andamento” (MOREIRA, 2020).

Ao traçar um paralelo entre a Constituição brasileira, o Pacto Internacional da ONU e o cenário brasileiro, na prática, constata-se que existe um longo caminho a ser percorrido para a garantia desses direitos. Quando a ONU estabelece que o acesso e a disseminação de informações não devem ter fronteiras e que o cidadão deve receber ideias de toda índole, ela se refere à pluralidade. No Brasil, tanto o acesso quanto a divulgação de informações são limitados. Afinal, como garantir o direito às pessoas de procurar, receber e divulgar informações em um país no qual 50% dos meios de Comunicação de maior audiência estão concentrados

nas mãos de apenas cinco famílias brasileiras? (CARTA CAPITAL, 2017) Em que cerca de 30% da população encontra-se abaixo da linha da pobreza (IBGE, 2022) e que, portanto, não tem acesso sequer à comida, tampouco aos meios de Comunicação, para obter informações ou então manifestar opiniões?

Desde a criação da imprensa, e após a declaração da ONU, sempre existiram entraves para que a pluralidade e a diversidade de ideias realmente fossem disseminadas e se consubstanciassem em um direito de todos. Tais entraves acontecem, seja por causa da censura de governos, seja pela mídia hegemônica, que estabelece uma agenda noticiosa de seus interesses neoliberais, os quais estão espalhados em todos os tipos de veículos que, mais cedo ou mais tarde, tendem a migrar totalmente para a internet (VIEIRA, 2021, p. 79).

Assegurar os direitos previstos pelo Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos é, segundo a ONU, papel do Estado:

A responsabilidade primordial para a promoção e proteção dos direitos humanos recai sobre os Estados-Membros. [...] O fortalecimento dos instrumentos internacionais dos direitos humanos e a crescente responsabilidade assumida pelos Estados-Membros nessa esfera são passos decisivos para a aplicação eficaz das normas e para criar uma cultura mundial de direitos humanos. (ONU, 1976, s.p.).

Portanto, se a Comunicação é considerada um direito fundamental, cabe aos governos criar mecanismos para assegurá-lo e a Comunicação Pública deve ser a protagonista deste processo.

Alguns marcos legais foram instituídos nas últimas décadas com a finalidade de implementar as diretrizes constitucionais, entre eles a Lei nº 12.527/2011, de Acesso à Informação, que regulamenta o direito de acesso às informações públicas nas três esferas de governo; e a Lei da Transparência (2009), que determina a divulgação das receitas e despesas dos órgãos públicos em um site. É importante refletir sobre as razões pelas quais leis tão importantes e fundamentais, do ponto de vista da garantia de um direito básico ao cidadão, foram criadas tão tardiamente, o que demonstra que a Comunicação como indutora da participação dos cidadãos e da construção da cidadania não foi uma prioridade dos governos anteriores.

Também é importante a reflexão de que a Lei de Acesso à Informação define regras para “entrega” de informações mediante solicitação ou busca do público; enquanto a Lei da Transparência prevê a divulgação de informações financeiras, de forma burocrática. Normalmente, os cidadãos não conseguem acessar os dados de forma simples e intuitiva, pois estes não são disponibilizados de forma simplificada e amigável. Dessa forma, o arcabouço

legal ainda está muito distante da garantia da Comunicação como um direito, consequentemente, como instrumento de promoção da cidadania.

A informação é apropriada em geral por interação social, e depende de fatores como conhecimento de sua existência, disponibilidade, oportunidade de acesso, do ambiente em que se viabiliza a interação, de linguagem adequada, exigindo até uma pedagogia apropriada às circunstâncias. (DUARTE, 2007, p. 65).

Portanto, não é plausível considerar que as Leis da Transparência e de Acesso à Informação garantam a Comunicação como um direito fundamental. Elas são importantes do ponto de vista da governança e para assegurar algumas diretrizes da Constituição. Assim, o acesso universal à informação pública ainda é um paradigma no Brasil por diversos motivos, o que dificulta o exercício da cidadania.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) começou a fomentar debates sobre a Comunicação como um direito fundamental na década de 1940. Porém, inicialmente, eles estavam restritos ao acesso à informação. Nos anos 1970, os debates mudaram de patamar, e passou-se a tratar a Comunicação como um direito para além do mero acesso à informação,

A Unesco passou a se dedicar ao debate sobre uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic). Este estudo mais aprofundado levou à geração de um relatório que teve como principal destaque a necessidade de entender como um direito humano o direito à Comunicação. (MOREIRA, 2020)

O relatório elaborado a partir da Nomic foi intitulado “Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e Informação da Nossa Época”, também conhecido como Relatório MacBride. Suas diretrizes não foram concretizadas e o documento foi relegado ao esquecimento, porque criticava o monopólio da informação por grandes conglomerados midiáticos e também a “transferência de conhecimentos comunicacionais produzidos em sociedades desenvolvidas (capitalistas e socialistas) para os países do então chamado terceiro mundo”, propondo a criação de uma nova ordem, na qual os países em desenvolvimento conquistassem sua autonomia na geração e no fluxo de informações e comunicações (MELO, 2008).

O histórico de construção da Comunicação como direito fundamental demonstra que existem inúmeros obstáculos para sua efetivação. Entre os principais estão a limitação da visão de que liberdade de expressão e garantia de acesso à informação são suficientes para garantir a Comunicação como um direito fundamental.

A ideia de que comunicar seja um direito de todo cidadão a se manifestar e ser ouvido não se limita à questão da liberdade de acesso aos meios de Comunicação [...]. O direito à Comunicação passa necessariamente pela participação dos cidadãos como sujeito ativo em todas as fases do processo de Comunicação, tornando-se também emissor. (DUARTE, 2007, p. 106).

Outro impasse é que a consolidação da Comunicação como direito exige a implantação de políticas que confrontam os interesses das grandes empresas de Comunicação e das elites nacionais, pois implicam a democratização dos meios de Comunicação, combate ao monopólio e à propriedade cruzada dos veículos de imprensa, fomento à imprensa alternativa e mídias comunitárias. Por isso, há um forte movimento contrário à garantia desse direito, o que também justifica a inércia dos governos nessa área, que temem enfrentar os interesses dominantes e perder apoio político e econômico, além de sofrer retaliações. Esse aspecto será aprofundado no Capítulo 3.

2.1 Comunicação Pública e a construção da cidadania

A Constituição de 1988 foi promulgada em um momento que marcou o fim da ditadura militar no Brasil, ou seja, após o período em que as pessoas foram privadas de direitos fundamentais, como a liberdade. Recebeu o nome de “Constituição Cidadã” por prever a garantia de direitos inéditos e incentivar o exercício da cidadania, por meio da criação de espaços e canais para a participação popular e controle social, sendo o Estado responsável pela implementação dessas políticas em suas três esferas federativas: União, estados e municípios.

A cidadania é citada no artigo 1º da Constituição, como um dos principais fundamentos da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito. O conceito surge “no século democrático de Atenas. [...] cidadão é o sujeito que participa da pólis. Segundo Aristóteles, cidadão é o homem que partilha dos privilégios da cidade” (FERREIRA; FERNANDES, 2018, p. 136). Ao mesmo tempo em que a ideia de cidadania emergiu com a possibilidade de participação dos indivíduos no cotidiano da pólis (cidade-estado grega), ela traz também fortes traços de exclusão, tendo em vista que estava apta a exercer sua cidadania, discutindo assuntos relacionados à pólis, apenas uma parcela da população, constituída por homens, livres, com mais de 18 anos, nascidos em Atenas. “Excluía-se os escravos, os estrangeiros e as mulheres, que se posicionavam em um nível inferior na escala social e não participavam do gerenciamento da cidade” (MARTINS, 2000, p. 36).

Nesse contexto, cidadania significa fundamentalmente participação. “Na Grécia Antiga, participavam os que tinham condições de prover sua existência sem utilizar seu tempo para

isso; em Atenas eles formavam uma minoria de aproximadamente 5% dos habitantes da Cidade-Estado, ou seja, os que podiam utilizar seu ócio para a participação política” (PEREIRA, 2013, p. 10). A cidadania também está atrelada a acesso – mesmo que restrito – a direitos, tendo em vista que os cidadãos eram aqueles que tinham o direito de participar.

O viés excludente da cidadania no modelo da Grécia Antiga mantém-se de forma estrutural nas sociedades, porque, assim como no passado, muitas pessoas não possuem as condições favoráveis para participação, como, por exemplo, tempo disponível, acesso aos canais de diálogo e de informação e oportunidades. Até os dias de hoje, o exercício da cidadania é restrito, de acordo com quesitos relativos à classe social, raça, entre outros limitantes, devido à dificuldade de acesso que as desigualdades socioeconômicas impõem.

O problema da cidadania no Brasil não se limita à sua dimensão política, enquanto direito, mas em se definir quem pode exercê-la e em que tempos. Dependendo do momento histórico e do lugar, somente parcelas da população brasileira podem exercer plenamente a sua cidadania, porque uma das grandes dificuldades do país residiu na incapacitação política dos cidadãos, que é diretamente proporcional ao grau de domínio dos recursos sociais e acesso a eles (DUARTE, 2007, p. 95).

Com o advento da internet e da grande oferta de conteúdos em formato digital, esse cenário desigual se acentuou.

Quando se fala em desigualdade ou exclusão digital, são três os possíveis níveis. O primeiro é o do acesso, ou seja, daquelas pessoas que sequer têm acesso à internet ou a computadores. O segundo nível é o das habilidades para uso de computadores e internet, já que apenas o acesso não basta. É preciso saber como e para quem usar as tecnologias. O terceiro nível, de resultados, diz respeito aos benefícios e ganhos que são produtos do uso da internet e de celulares e computadores (SAMPAIO, 2020).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE) apontou, em 2019, que 90% dos lares brasileiros já têm acesso à internet (BRASIL, 2022). Porém, ter acesso à internet não significa ter condições ideais para explorar o universo digital. Pesquisa realizada pela consultoria PWC (2021) mostra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a democratização da internet. Segundo o levantamento, o acesso pleno está concentrado nas Regiões Sul e Sudeste, enquanto aqueles que estão subconectados situam-se no Norte e Nordeste. A dificuldade de acesso também tem recorte racial e econômico: negros e classes C e D encontram-se em desvantagem; e, também, etário, tendo em vista que os idosos caracterizam o público dos desconectados, conforme mostra o quadro a seguir.

Quadro 3 – Índice de Privação Online e dos perfis dos usuários.

Índice de Privação On-Line e os perfis de usuários		
Perfil	Características predominantes de cada perfil (localização, dispositivo de acesso, escolaridade, classe de renda, gênero, idade ou raça)	Período médio do último mês em que teve dados disponíveis para acessar a internet
Plenamente conectados 49,4 milhões de brasileiros	Regiões Sul e Sudeste Celular pós-pago Acesso por notebook Escolarizados Classes A e B Branços	29 dias
Parcialmente conectados 44,8 milhões de brasileiros	Região Sudeste Menos escolarizados Classes C, D e E Negros	25 dias
Subconectados 41,8 milhões de brasileiros	Norte e Nordeste Celular pré-pago Menos escolarizados Classes D e E Negros	19 dias
Desconectados 33,9 milhões de brasileiros	Homens Não alfabetizados Classes C, D e E Idosos	0 dias

Fonte: PWC (2021).

Esses resultados mostram que a desigualdade digital reproduz os sintomas das desigualdades socioeconômicas. Os dados de que as pessoas plenamente conectadas estão nas Regiões Sul e Sudeste coincidem com a informação do IBGE de que a maior renda *per capita* do Brasil está nestes lugares.

Na pesquisa por estados, o maior valor foi registrado no Distrito Federal, de R\$ 2.913. Na sequência, estão São Paulo (R\$ 2.148), Rio Grande do Sul (R\$ 2.087), Santa Catarina (R\$ 2.018) e Rio de Janeiro (R\$ 1.971). Os menores valores estão no Maranhão (R\$ 814), Alagoas (R\$ 935), Amazonas (R\$ 965), Bahia (R\$ 1.010) e Pernambuco (R\$ 1.010). (CARDOSO, 2023, s.p.).

Essa realidade ficou ainda mais evidente na pandemia. Segundo dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), “a falta de computadores, celulares e acesso à internet em casa dificultou o ensino remoto para alunos de 86% das escolas do país” (SANTOS, 2021, s.p.). Essa realidade afetou mais de 90% dos alunos da rede pública, em comparação a 58% da particular, o que reforça a ligação entre inclusão digital e renda.

Reportagem do veículo de imprensa **Le Monde Diplomatique Brasil** narra a história de brasileiros que encontraram entraves para acesso a direitos básicos em decorrência da

limitação do acesso à internet. Uma delas é Maria Geísa, trabalhadora rural de Alagoas, que quase perdeu a oportunidade de matricular sua filha na escola, durante a pandemia, devido ao fato de o serviço ser exclusivamente online e à qualidade ruim de sua internet. A mesma reportagem também mostra a realidade de Rodolfo Gabriel Dória, artesão, que vive em uma comunidade popular de Salvador, que tem a oportunidade de se conectar apenas quando usa o *wi-fi* de um comércio (TERSO, 2022).

De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2020, somente 37% dos usuários/as de internet realizaram algum serviço público usando a rede, sendo que moradores/as das zonas urbanas (39%) acessaram em uma proporção bem maior do que as pessoas da zona rural (16%); as mulheres realizaram menos serviços públicos via internet (33%) do que os homens (40%); pretos (39%) e pardos (31%) também acessaram menos em comparação com os brancos (44%); e apenas 15% das pessoas das classes D e E utilizaram algum serviço público pela internet. [...] o acesso precário e restrito à internet constrói sérias barreiras para que mulheres, negros, pobres, moradores das periferias urbanas e zonas rurais e, em especial, povos e comunidades tradicionais, exerçam sua cidadania. Não à toa, a marca da seletividade acompanha essas populações em relação à justiça, moradia e outros direitos, naturalizando o racismo e outras vulnerabilidades em todas as esferas da vida. (TERSO, 2022).

Os exemplos citados anteriormente demonstram que o acesso à internet está diretamente relacionado com a possibilidade de acesso a direitos básicos, como educação, políticas públicas e à informação. Portanto, o universo digital é mais um abismo entre aqueles que têm condições de exercer a cidadania e aqueles que são privados dela. O levantamento “Barreiras e limitações no acesso à internet móvel e hábitos de uso e navegação na rede nas classes C, D e E”, promovido pelo Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), revelou que 39% dos usuários de internet são privados de políticas públicas por falta de acesso à internet. Entre eles, 33% deixaram de acessar serviços públicos e 28% tiveram dificuldades para acessar benefícios sociais, como Auxílio Emergencial. O mesmo estudo revela que as pessoas que enfrentam essa restrição têm menos instrumentos para se proteger das *fake news*:⁴

⁴ A tradução de *fake news* é ‘notícia falsa’. Embora a existência desse tipo de conteúdo inverídico seja antiga, o termo ganhou mais popularidade com o advento das redes sociais e com a sua utilização para a rápida disseminação de conteúdos falsos como se fossem reais. No Brasil, as *fake news* ganharam força no cenário eleitoral de 2018, na disputa entre Jair Messias Bolsonaro e Fernando Haddad, na qual o primeiro utilizou essa ferramenta para desgastar a imagem do opositor e do Partido dos Trabalhadores.

Restrições no acesso à internet também impactam na disseminação de desinformação. A maior parte, 56%, afirma já ter recebido *fake news* e quase metade, 49%, links maliciosos, revela a pesquisa. Como só tem acesso à internet por meio desses pacotes de dados limitados, essa população fica impossibilitada de buscar a veracidade de informações recebidas em jornais, sites e veículos de mídia que gastam os dados da franquia. (IDEC, 2021, s.p.).

A Lei nº 12.965, de 2014, que constitui o Marco Civil da Internet, em suas disposições preliminares, trata da internet como ferramenta para garantia dos direitos humanos, pluralidade, diversidade e o exercício da cidadania. Também estabelece o papel do Estado, por meio da União, dos estados e municípios, na execução de suas diretrizes. Entre suas responsabilidades, merecem destaque:

Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:

I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;

II - promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da internet, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil;

[...]

VIII - desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet;

IX - promoção da cultura e da cidadania; e

X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.

Art. 25. As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar:

[...]

II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais;

III - compatibilidade tanto com a leitura humana quanto com o tratamento automatizado das informações;

IV - facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e

V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem:

I - promover a inclusão digital;

II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e Comunicação e no seu uso; e

III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.

Art. 28. O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País. (BRASIL, 2014, s.p.).

A realidade exposta através de dados de pesquisas e do censo brasileiro citados neste capítulo demonstram que o Marco Civil da Internet é mais uma lei que, de forma geral, não “saiu do papel”. A dificuldade de acesso de parcela significativa da população brasileira aos

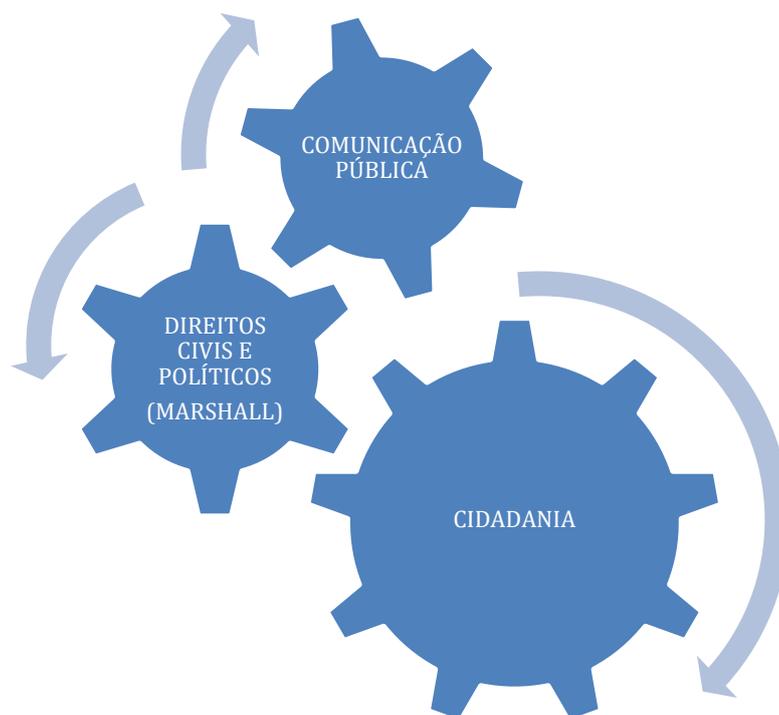
meios digitais e suas condições socioeconômicas expõem a necessidade de atuação do Estado para o cumprimento das diretrizes legais.

A Comunicação Pública é um campo de atuação do governo que tem grande potencial para transformar esse cenário, na medida em que detém ferramentas e também a responsabilidade de criação de novos canais de diálogo com a sociedade, fomentando sua participação no cotidiano da gestão pública e no acesso aos serviços públicos. Da mesma forma que a Comunicação Pública é o setor responsável nos governos pelas concessões de rádio e de TV e pela disseminação de informações nos diversos meios, também deve protagonizar a produção de políticas públicas para a ampliação da rede de internet nos países e o acesso aos meios digitais. Dessa forma, exibe potencial para promover uma cidadania plena e abrangente, em detrimento do modelo excludente originado na Grécia Antiga e que se perpetua até a atualidade.

Para Marshall, um dos grandes pensadores do conceito de cidadania, esta seria composta por direitos civis e políticos. “Os direitos civis, conquistados no século XVIII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à cidade, segurança, etc.” (MARSHALL apud VIEIRA, 2002, p. 22). O autor classifica esse tipo de direito como de “primeira ordem”. Outra vertente da cidadania, os direitos de “segunda ordem”, intitulados por Marshall de políticos, foram “alcançados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação, reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal, etc.” (MARSHALL apud VIEIRA, 2002, p. 22).

A Comunicação Pública tem importante papel na viabilização dos direitos, tanto os de primeira quanto os de segunda ordem. Portanto, pode contribuir para o fortalecimento da democracia. O Estado pode e deve, através da Comunicação, conscientizar as pessoas sobre os direitos civis, além de disseminar valores como a igualdade e a liberdade, colaborando para a formação do senso crítico da população e incentivando o seu empoderamento. Da mesma forma, a Comunicação Estatal também pode se consolidar como meio para a garantia dos direitos políticos, estabelecendo canais que oportunizem a participação política e social dos cidadãos, por meio de seus canais institucionais, relacionamento com a mídia, etc. Em ambos os casos, a Comunicação Pública figura como indutora da cidadania.

Figura 2 – Comunicação como engrenagem da cidadania.



Fonte: Elaboração da autora

Porém, como já exposto nessa pesquisa, a Comunicação Pública tem sido relegada ao papel de marketing político na gestão pública, como área acessória para divulgação das outras esferas da gestão, subordinada aos interesses dos mandatários. Segundo Duarte (2007a), o conceito de Comunicação como política pública no sentido de fortalecimento da democracia e cidadania é:

[...] julgada às vezes ingênua ou utópica para detentores momentâneos do poder, para quem a Comunicação, ainda e infelizmente, é considerada um tipo de concessão paternalista, de angariar apoio, instrumento de persuasão, manipulação, sedução para disputa ou manutenção do poder, ou, nas versões menos refinadas, um fenômeno da natureza que pode ser deixado ao acaso ou ao improviso. (DUARTE, 2007a, p. 61).

Entre os anos 1960 e 1980, debates sobre um novo ideal de Comunicação efervesceram na América Latina, em busca de um modelo que contribuísse com a construção de um mundo mais justo.

A Comunicação Pública pode ser analisada como uma renovação deste ideal, bem mais crítica, é verdade, mas buscando resgatar o sentido verdadeiramente social da Comunicação, esquecido por força do fazer profissional voltado para o atendimento do mercado empresarial, político, ideológico ou personalista. (BRANDÃO, 2007, p. 20).

Os debates acerca de um novo modelo de Comunicação Pública influenciaram a problematização do tema por pensadores contemporâneos. Profissionais e acadêmicos da área da Comunicação passaram a questionar o padrão vigente da Comunicação Pública, sugerir novos potenciais e, também, aprofundar a definição de conceitos para a Comunicação Pública, para além da função do marketing e da divulgação institucional.

Na área acadêmica, um fato simples terá um desdobramento inesperado influenciando a compreensão de Comunicação Pública como informação para a construção de cidadania. No final da década de 90, já se começava a falar em Comunicação Pública com este sentido, mas não havia bibliografia adequada. (BRANDÃO, 2007, p. 12).

Os autores que discorrem sobre o tema têm problematizado o distanciamento da Comunicação em relação à construção de políticas públicas emancipatórias, de promoção da cidadania, nas quais os cidadãos passam a ser sujeitos ativos e críticos no fluxo comunicacional estatal. “O direito à Comunicação passa necessariamente pela participação do cidadão como sujeito ativo em todas as fases do processo de Comunicação, tornando-se, também, emissor” (DUARTE, 2007b, p. 106).

Relegar ao cidadão um papel de passividade no processo de Comunicação Estatal com a sociedade foi uma marca dos governos autoritários, mas que mantém seus traços em governos democráticos. Segundo Novelli (2006, p. 86), “percebe-se que a Comunicação é descendente, tendo o governo como emissor e o cidadão como receptor. O grau de envolvimento da sociedade é pequeno e a participação é discreta”.

A escassez de publicações que abordam a Comunicação Pública como política emancipatória, sem reduzi-la à Comunicação Governamental, levou a professora Elizabeth Pazito Brandão a traduzir o livro de Pierre Zémor, **La Communication Publique**, para ministrar suas aulas de Comunicação Pública. “A concepção de Zémor respondia à necessidade de um marco conceitual para a Comunicação Pública, definindo seu domínio pela legitimidade do interesse geral, e localizava sua existência no espaço público, sob o olhar do cidadão” (BRANDÃO, 2006, p. 12).

Portanto, as discussões acerca da Comunicação Pública no Brasil, sob um novo prisma, são relativamente recentes, tendo início na década de 1990, com base em elaborações de um pensador francês. Isso demonstra o quanto a área precisa amadurecer e progredir como política pública.

Ao formular a concepção de Comunicação Pública, Zémor (1995) elenca suas principais finalidades: informar (levar ao conhecimento, prestar contas e valorizar); ouvir as demandas,

as expectativas, as interrogações e o debate público; contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); e de acompanhar as mudanças, tanto comportamentais, quanto da organização social.

Nota-se que o conceito de Comunicação Pública como uma área governamental protagonista da construção da cidadania fica mais evidente a partir da definição de Zémor (1995). O autor classifica a Comunicação entre Estado e cidadãos como uma relação que ele chama de ambivalência, ou seja, nos dois sentidos.

Na Comunicação Pública, o cidadão é um interlocutor ambivalente. Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas. (ZÉMOR, 1995 apud BRANDÃO, p. 2).

Autores brasileiros fazem coro ao modelo apresentado por Zémor. As pesquisas contemporâneas relacionadas ao conceito e à ação da Comunicação Pública vêm apresentando tom crítico aos governos, de maneira geral, por conduzirem a Comunicação Estatal como uma ferramenta de transmissão de informações, de marketing político e de relações públicas, como se os cidadãos fossem meros receptores e não atores participantes do processo de Comunicação e da gestão pública.

O novo contexto estabelecido pelo processo de redemocratização, pós-Assembleia Constituinte de 1988, fomentou os debates acerca da construção da cidadania e garantia de direitos do povo brasileiro, em uma dinâmica de transversalidade, realidade que impactou também nas discussões acerca da Comunicação Pública. “Diante do novo cenário político do país, a Comunicação de origem governamental também sofreu transformações e buscou a adoção do sentido de Comunicação Pública, ou seja, aquela com o objetivo de informar o cidadão” (BRANDÃO, 2007, p. 10).

Garantir as informações de interesse do cidadão, de forma universal, sem distinções, é um passo importante para os avanços e o fortalecimento da democracia. Uma das principais marcas dos governos ditatoriais é justamente o bloqueio do acesso às informações da administração pública, tanto através dos veículos institucionais, que na lógica autoritária passam a divulgar apenas o que convém aos mandatários; seja através da limitação da atuação da mídia na cobertura das ações da gestão pública.

O ideal de uma sociedade democrática só poderá ser pleno quando os interesses coletivos permearem a esfera pública. Uma sociedade pautada pela transparência, pelo exercício da cidadania, pela participação ativa e política do cidadão é o que consideramos como sociedade democrática. O papel da Comunicação pública é essencial para a manutenção da democracia. (MANIERI, 2012, p. 204).

A figura a seguir ilustra a diferença entre um governo simplesmente fornecer informação (mão única); efetivar uma consulta, na qual há trocas entre o cidadão e o governo, mas em um contexto pré-determinado; e uma relação de mão dupla e ambivalente, na qual o indivíduo exerce de fato sua cidadania, por meio de participação ativa no contexto da Comunicação Pública.

Figura 3 – Fluxos de Comunicação entre governo e cidadão.

Informação: Relação de mão única em que o governo fornece informações aos cidadãos. Refere-se tanto ao acesso “passivo” do cidadão em face de informações demandadas, quanto às medidas “ativas” do governo para divulgação da informação aos cidadãos.

GOVERNO \Rightarrow CIDADÃO

Consulta: Relação de mão dupla em que os cidadãos oferecem *feedback* ao governo. Baseia-se na definição prévia dos temas sobre os quais o governo solicitará que o cidadão opine.

GOVERNO \Leftrightarrow CIDADÃO

Participação ativa: Relação que se baseia 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 \Leftrightarrow CIDADÃO

Fonte: Novelli (2006, p. 86).

Neste cenário, a Comunicação Pública deve exercer o papel de empoderamento desses indivíduos, abrindo espaços de participação e acolhimento de suas demandas. Além disso, nesse processo de troca, deve promover uma Comunicação que incentiva a reflexão e o senso crítico dos cidadãos, fornecendo elementos para a contestação da cultura hegemônica e empoderamento dos indivíduos.

Paulo Freire, filósofo consagrado como “Patrono da Educação Brasileira”, discorreu em sua obra sobre uma educação emancipatória e libertadora, por meio da “tomada de consciência da realidade na qual e com a qual estão” (Freire, 2022a, p. 39). Ainda segundo ao autor:

Esse aprofundamento da tomada de consciência [...] é uma apropriação que faz o homem da posição que ocupa no seu aqui e agora, do que resulta (e ao mesmo tempo produz) o descobrir-se em uma totalidade, em uma estrutura, e não “preso” ou “aderido” a ela ou às partes que a constituem (FREIRE, 2022a, p. 38).

O processo elaborado por Freire (2022a, p. 39) pode resultar em um desejo de transformação da realidade por aquele indivíduo e com isso ele deixa a posição de situação passiva, tornando-se protagonista de sua própria história e ciente sobre seus direitos, pois “[...] a conscientização que lhe possibilita inserir-se no processo histórico, como sujeito, evita fanatismos e o inscreve na busca pela sua afirmação” (FREIRE, 2022a, p. 32).

Quando Freire discorre sobre o homem “descobrir-se em sua totalidade” e não a parte dela, ele propõe uma ferramenta de contra-hegemonia, pois, com isso, o indivíduo abandona a concepção que o sistema hegemônico induziu que ele tivesse de si e do mundo.

A Comunicação Pública como instrumento para a construção da cidadania e de consolidação de uma contra-hegemonia tem o mesmo propósito que Freire define para a educação. “A educação é Comunicação, é diálogo, na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação do significado” (Freire, 2022a, p. 89). A relação entre a Comunicação e o processo educativo e de tomada de consciência dos indivíduos é tão intrínseca que Paulo Freire formulou o conceito Educomunicação:

Uma das áreas enraizadas nos postulados freireanos é a Educomunicação, um campo de estudo e prática voltado para o diálogo entre as áreas da Comunicação e da educação. O seu desenvolvimento parte de processos que possuem como base a educação midiática, a gestão democrática da mídia, a produção de conteúdos educativos e o uso de diversas formas de mídia em processos de ensino-aprendizado. Tudo isso visando um maior enraizamento da democracia e a ampliação da participação popular nos processos comunicativos. (LEMOS; LAMIR, 2021, s.p.).

Nota-se que, embora não citados explicitamente, os processos descritos por Freire têm relação direta com a atuação da Comunicação Pública, tanto do ponto de vista da produção de conteúdos, quanto da gestão para democratização da mídia. Todas as ações supracitadas dependem de uma regulação e ação do Estado. Portanto, sua tese reforça a importância fundamental da Comunicação Estatal no processo de consolidação da cidadania ativa.

A Comunicação Pública no sentido de promoção da cidadania também é alvo dos debates sobre a governança na gestão pública. Antes do aprofundamento no tema, é necessário estabelecer o conceito de governança: “A governança se refere aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo – instrumentos técnicos de gestão que assegurem a eficiência e a democratização das políticas públicas” (NOVELLI, 2006, p. 81).

Segundo a autora, participação da sociedade em assuntos públicos é um dos instrumentos de governança no Estado contemporâneo. “As estratégias governamentais têm-se esforçado para desenvolver novos mecanismos de governança que possibilitem uma influência maior da sociedade nos assuntos públicos, inclusive por meio de participação direta em muitos casos” (NOVELLI, 2006, p. 86).

A Comunicação é uma ferramenta que deve ser utilizada pelas administrações públicas como aliada para o fomento da governança, ampliando, assim, os canais de diálogo, transparência e participação popular: “um modelo de participação ativa do cidadão pressupõe um processo de Comunicação horizontal baseado na parceria e no estímulo ao engajamento da sociedade na formulação de políticas públicas” (NOVELLI, 2006, p. 86).

2.2 O papel da Comunicação Pública nos governos brasileiros

A análise histórica da consolidação da Comunicação Pública no Brasil, desenvolvida no Capítulo 1, mostrou que esse processo ainda está em construção, tanto em relação ao seu conceito, quanto à prática. Atualmente, essa área já está mais delimitada como a Comunicação Estatal, mas, como também foi exposto, os governos brasileiros se apropriaram dela como ferramenta de propaganda, portanto, com a conotação de persuasão (BRANDÃO, 2007).

Nessa “missão” delegada pelas autoridades máximas aos setores de Comunicação, de divulgarem as realizações dos governos e enaltecerem os governantes, a Comunicação Pública se moldou no Brasil como governamental (Comunicação do governo), inicialmente com traços muito fortes de marketing e, com o passar dos anos, assumindo a responsabilidade de informar os cidadãos. Assim, passou décadas atuando apenas em uma de suas várias vertentes, visto que, conforme exposto no capítulo 1, a Comunicação Governamental é apenas uma entre as diversas áreas de atuação possíveis da Comunicação Pública:

[...] a Comunicação Pública tem sido subestimada no Brasil. Desde Vargas a FHC, tem-se reduzido a Comunicação Pública a aspectos secundários. Os governos entendem como propaganda, publicidade institucional, como marketing, como relações públicas. (MATOS, 2007, p. 56).

Na década de 1990, “diante do novo cenário político do país, a Comunicação de origem governamental também sofreu transformações e buscou a adoção do sentido de Comunicação Pública, ou seja, aquela com o objetivo de informar o cidadão” (BRANDÃO, 2007, p. 10). Segundo a autora, o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, considerava a Comunicação Pública essencial para a democracia e uma relação aberta e franca com o cidadão.

Para desenvolver a Comunicação Governamental nesse sentido, foi criado o Programa Continuado de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação no Governo, via Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Embora o governo FHC tenha abordado a Comunicação com um viés mais voltado ao cidadão, fica claro que ela ainda é uma relação de via única, muito distante de se tornar ambivalente e considerar o cidadão como sujeito ativo nesse processo.

No governo Lula, a história da Comunicação Pública ganha um novo capítulo, ao ser abordada no sentido de “informação para a cidadania”. Logo no início, em 2003, o Ministro da Comunicação, Luiz Gushiken, apresentou propostas para uma Política Nacional de Comunicação, que, segundo Brandão (2007, p.12) tinha entre suas diretrizes: contribuir para a elevação do Brasil à condição de país poderoso, justo e solidário; difundir o sentimento de patriotismo sadio; motivar o povo para ações solidárias; difundir comportamentos positivos e saudáveis; disseminar a imagem do Brasil para o exterior; mostrar marcas do “governo equipe”, voltado à participação, entre outras.

Embora o governo Lula tenha buscado, em seu início, o ideal de Comunicação Pública como informação para a cidadania, as diretrizes tinham pouca relação com esse propósito, estando vinculadas, assim como nos governos anteriores, a instrumento de propaganda, com a construção de uma imagem e fomento ao sentimento de esperança na população em relação ao futuro (BRANDÃO, 2007). Não se tratava de uma instância geradora de políticas públicas de transformação social e construção da cidadania plena.

Sem tecer considerações a respeito da distância que separou a prática política de suas intenções, a palestra que lançava as bases na Política Nacional de Comunicação, proferida logo no início do Governo, mostrava a dificuldade para elaborar conceitos sobre o que poderia ser uma política de Comunicação para o Estado brasileiro. Misturava educação cívica, propaganda política, marketing político e um moralismo filosófico que se manifesta na percepção da Comunicação como um instrumento pedagógico de ideias políticas. (BRANDÃO, 2007, p. 12).

A ideia de constituir a Comunicação Pública, em uma de suas vertentes, como instrumento pedagógico de ideias políticas não deve ser considerada como algo totalmente negativo, pelo contrário. Este trabalho abordará mais adiante a importância da Comunicação Estatal como ferramenta contra-hegemônica e essa possibilidade, de torná-la um instrumento pedagógico, constitui um dos caminhos para a construção de uma nova cultura e consciência dos cidadãos, buscando o desenvolvimento de senso crítico, capacidade de reflexão e de contestação do sistema hegemônico.

Em 2005, o então Ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), Luiz Gushiken, mencionou diretrizes para atuação da Comunicação Pública no sentido pedagógico e de construção da cidadania, durante o Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação. Entre oito princípios mencionados estavam:

[...] o direito do cidadão à informação, como base para o exercício da cidadania; o dever do Estado de informar, zelando pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social daquilo que divulga; a Comunicação Pública como instrumento de diálogo, interatividade e envolvimento do cidadão nas políticas públicas e não como instrumento de promoção pessoal dos agentes públicos; a importância da qualidade da Comunicação dos serviços públicos e dos valores da ética, transparência e verdade. (MONTEIRO, 2007, p. 34).

O segundo governo Lula deu um passo importante na ressignificação da Comunicação Pública como política de Estado e como instrumento para a cidadania. Em 2005, o Encontro Nacional de Direitos Humanos, realizado na Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Direitos Humanos, abordou o tema “Direito à Comunicação: um mundo muitas vozes”. Esse momento foi um importante ensaio para a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Esta foi realizada pela primeira vez em 2009, após grande mobilização de movimentos sociais, entidades acadêmicas e científicas, ONGs e sindicatos (PAULINO; RAMOS, 2020, p. 9).

O fato de a primeira Confecom ter ocorrido apenas em 2009 é mais um indicativo de que a Comunicação não é uma prioridade dos governos brasileiros quando o assunto é política pública. Basta a comparação com outras áreas: as Conferências Nacionais de Educação e Saúde foram regulamentadas já em 1937, pela Lei nº 378; a primeira Conferência Nacional de Cultura foi realizada em 2005 e está com sua terceira edição prevista para 2023. “A realização de conferências nacionais como estratégia de diálogo entre Estado e sociedade é comum em outras áreas setoriais. A 1ª Conferência Nacional de Saúde, por exemplo, aconteceu em 1941, antes mesmo da criação do Ministério da Saúde” (PAULINO; RAMOS, 2020, p. 10).

Portanto, a primeira Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, foi um marco histórico, embora tardio, nas discussões sobre a Comunicação Pública como política de Estado.

Até aquele momento, a atuação dos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva na pauta era tímida, em geral limitada pelos interesses empresariais do setor e com iniciativas mais pontuais do que estratégia de fortalecimento e democratização do setor, como programas de inclusão digital, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2008, a revisão de atividades de Classificação Indicativa realizadas pelo Ministério da Justiça e a implantação de mecanismos de estímulo e fomento ao audiovisual no âmbito do Ministério da Cultura. (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 33).

Ao realizar uma Conferência de Comunicação, o governo sinalizava a intenção de constituir de forma participativa um arcabouço de políticas públicas nesta área, para além das ações pontuais. Porém, as deliberações, de maneira geral, não saíram do papel. Os anos que sucederam a Conferência no governo Lula frustraram muitas expectativas por um marco regulatório do setor.

A primeira sinalização do governo federal quanto à disposição para enfrentar esse debate não foi positiva. Em 12 de maio, o presidente Lula mudou o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), retirando a previsão de que a violação de direitos humanos em programações de emissoras poderia gerar sanções como multas e suspensão de programação, além de condicionar o processo de renovação à análise desses abusos. (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 34).

A mesma lógica se reproduziu no governo de Dilma, que, após uma eleição acirrada com a direita, na disputa contra José Serra, do PSDB, buscou pacificar o discurso em relação aos setores conservadores, que são avessos às pautas definidas como prioritárias durante a Conferência, como a regulação da mídia,⁵ que é rotulada por eles como censura. Quando questionada sobre seu programa para o tema, a presidenta “volta a repetir um discurso de tom liberal que já havia afirmado durante a campanha: que o único controle da mídia era o ‘controle remoto’” (DOMINGOS, 2010 apud VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 35). Ou seja, a regulação da mídia estaria descartada em mais um mandato petista.

O segundo mandato de Dilma seguiu a mesma tendência. Após uma eleição ainda mais polarizada e acirrada, desta vez com Aécio Neves, que teve apoio massivo da grande mídia, a então presidenta se deparou com uma relação cada vez mais estremecida com o Congresso, que atuava para fragilizar as bases do governo e fortalecer pautas conservadoras, de interesse da direita e do empresariado. Embora tenha mantido diálogo com os movimentos e setores militantes pela democratização da Comunicação e por um novo modelo de Comunicação

⁵ A regulação da mídia é um instrumento para que o Estado discipline a atuação dos veículos de comunicação, estabelecendo seus deveres, de acordo com a Constituição, em relação aos direitos dos cidadãos. Ela é uma demanda apresentada no Brasil pelos movimentos sociais que buscam, através do processo de regulação, combater os monopólios e oligopólios na propriedade dos meios de comunicação, também, estabelecer normas relativas aos conteúdos abordados, em busca de linhas editoriais mais plurais e democráticas. Portanto, não tem objetivos relacionados à censura ou limitação da liberdade de expressão, como disseminam os setores conservadores e a direita brasileira. Diversos países implementaram mecanismos de regulação da mídia, entre eles: França, Reino Unido, Estados Unidos da América, Portugal, México e Itália.

Pública, o governo não “abraçou” suas causas, tampouco empenhou-se em implementá-las. Com o *impeachment*, a possibilidade de diálogos no âmbito governamental sobre uma nova forma de construção da Comunicação Pública foi extinta, reduzindo novamente a área a uma ferramenta de marketing político dos governos Temer e Bolsonaro.

Das esperanças frustradas dos governos Lula e Dilma aos retrocessos da gestão Bolsonaro, as políticas de Comunicação no Brasil se moveram muito mais pelas demandas de mercado do que pela disposição dos atores estatais de sua alteração, seguindo a tradição do histórico brasileiro. (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 51).

O governo Bolsonaro simbolizou um grande retrocesso no campo da Comunicação Pública. Se nos governos Lula e Dilma essa área não teve avanços significativos, ao menos havia espaços de discussão e mobilização sobre a temática no sentido de construção da Comunicação Estatal voltada para a cidadania e transformação social. Já os quatro anos do governo Bolsonaro foram marcados pelo forte controle e aparelhamento da Comunicação Estatal voltada aos interesses políticos e particulares do presidente, como ferramenta de marketing político, e divulgação extremamente parcial das informações de utilidade pública. O cidadão era considerado nesse processo não apenas um mero receptor, mas uma “peça” passível de manipulação.

O período foi marcado por ocultação de dados de interesse público, como, por exemplo, informações relacionadas às mortes decorrentes da Covid-19, em meio à maior pandemia da história recente; da mesma forma, foram sistematicamente camuflados dados sobre a volta da pobreza extrema e da fome no país, assim como foi distorcido o desempenho da economia. A Comunicação Pública constituiu a ferramenta e o meio para essa estratégia, regida por um órgão paralelo e clandestino, intitulado pelos setores progressistas como “Gabinete do Ódio”.

Ao mesmo tempo em que fez duras críticas à mídia tradicional, centradas na Rede Globo, Bolsonaro não deixou de investir substancialmente em publicidade nesse setor da Comunicação, apenas invertendo o fluxo de veiculação, com repasses mais vultosos para Record, sob o controle da Igreja Universal do Reino de Deus, de Edir Macedo, e SBT. Também não deixou de renovar as concessões. Embora tenha, por diversas vezes através de seu discurso, buscado manipular a opinião pública de que não estaria investindo verba publicitária na Rede Globo, a realidade foi bastante diferente. É verdade que a Secom em seu governo privilegiou outras emissoras, mas os repasses à Globo também foram expressivos.

Tabela 1 – Repasses do governo Bolsonaro às emissoras de TV.

	Globo	SBT	Rede TV	Record	Band
2019	R\$ 7.141.532,10	R\$ 8.940.015,47	R\$ 1.466.893,40	R\$ 10.592.111,97	R\$ 2.341.354,58
2020	R\$ 2.482.038,15	R\$ 3.394.216,54	R\$ 617.975,91	R\$ 4.087.159,57	R\$ 1.245.413,23
2021	R\$ 6.498.485,42	R\$ 7.734.442,12	R\$ 1.686.332,15	R\$ 9.095.397,84	R\$ 4.487.695,59
2022	R\$ 11.456.991,10	R\$ 8.428.474,93	R\$ 1.001.790,90	R\$ 9.853.922,27	R\$ 2.402.730,01
Total por emissora	R\$ 27.579.046,77	R\$ 28.497.149,06	R\$ 4.772.992,36	R\$ 33.628.591,65	R\$ 10.477.193,41

Fonte: Andrade (2022, s.p.).

Outro retrocesso grande do governo Bolsonaro foi o avanço exponencial da influência das redes sociais como fontes de informação, sem a presença de marcos regulatórios que garantissem a qualidade e os valores éticos dos conteúdos postados, o que fortaleceu as *fake news*. Os canais institucionais de Comunicação se tornaram meios de propagação desse tipo de notícia, a exemplo das *lives* semanais que o então presidente transmitia, que além de notícias falsas, propagava valores totalmente inconstitucionais, como preconceitos, discurso de ódio, etc. Em julho de 2022, o Youtube retirou uma dessas transmissões do ar por disseminar *fake news* sobre indícios de fraude em urnas eletrônicas (G1, 2022). Em outubro de 2021, Bolsonaro mencionou, também em uma *live*, que pessoas vacinadas contra a Covid poderiam desenvolver Aids como efeito da vacinação, uma informação sem qualquer fundamento (GALF, 2021).

Nessa fase, o governo também financiou com verba pública blogs e diversos canais que disseminavam essas notícias falsas. “A combinação de um cenário de intensas transformações no setor, da ausência de soluções regulatórias consensuais e de um governo de traços autoritários sinalizava riscos preocupantes à regulação da área para os anos seguintes” (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 52). Em 2021, no auge da pandemia da Covid-19,

a Secom investiu R\$ 1,3 milhão em influenciadores para que induzissem os brasileiros a solicitar o tratamento precoce,⁶ em caso de contaminação (EXTRA, 2021).

Para se ter ideia de como os recursos eram aplicados na Comunicação, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)⁷ das *Fake News*, que aconteceu em 2020, levantou que:

[...] 2,065 milhões de anúncios pagos com verba da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) em 843 sites, aplicativos de telefone celular e canais de YouTube que veiculam conteúdo considerado inadequado. [...] Os materiais faziam parte da campanha do governo federal em apoio à aprovação da “reforma” da Previdência, que restringiu o acesso às aposentadorias e tende a inviabilizar a Previdência pública. (REDE BRASIL ATUAL, 2020, s.p.).

O canal de Youtube Terça Livre TV, do blogueiro Allan dos Santos, que apoiou publicamente Bolsonaro nas eleições de 2018, recebeu 1.447 anúncios, o que demonstra o uso indiscriminado de verba pública para um projeto político e partidário de poder (REDE BRASIL ATUAL, 2020).

Mesmo após um cenário de completo aparelhamento dos órgãos de Comunicação Pública com os interesses particulares e políticos de Bolsonaro e da extrema direita, Lula assumiu, novamente, em 2023, o governo federal, após a eleição mais polarizada desde a redemocratização.⁸ Ao longo do pleito, enfrentou uma avalanche de *fake news*, realidade já enfrentada anteriormente na disputa entre Bolsonaro e Haddad, em 2018.

A gestão petista se depara com um dos maiores desafios do novo mandato, que é construir uma Comunicação Pública capaz de combater a desinformação, descentralizar o poder da grande mídia e promover a cidadania, a participação popular, a pluralidade e a igualdade.

6 “Tratamento precoce” foi um termo criado pelo governo Bolsonaro para protocolos médicos sem comprovação científica para tratamento da Covid, com medicamentos como Cloroquina (tradicionalmente utilizada em tratamentos para malária, artrite e lúpus) e Ivermectina (tradicionalmente utilizada para combater infestações por parasitas). Diante da inexistência de eficácia desse tratamento contra a Covid-19 e de seus potenciais malefícios, a OMS não recomenda seu emprego.

7 A referida Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instaurada em 2020, com o objetivo de “investigar, no prazo de 180 dias, os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições 2018; a prática de cyberbullying sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio” (SENADO, 2020, s.p.).

⁸ A diferença entre Lula e Bolsonaro foi de cerca de 2 milhões de votos, mas, ainda assim, Lula teve a maior votação para presidente na história do Brasil, com 60,3 milhões de votos.

Para assumir essa missão, entre as 121 diretrizes de seu plano de governo, o PT incluiu duas relacionadas à Comunicação:

118. O direito de acesso à informação e aos meios de Comunicação é essencial numa sociedade democrática, orientada pelos direitos humanos e para a soberania. A liberdade de expressão não pode ser um privilégio de alguns setores, mas um direito de todos, dentro dos marcos legais previstos na Constituição, que até hoje não foram regulamentados. Esse tema demanda um amplo debate no Legislativo, garantindo a regulamentação dos mecanismos protetores da pluralidade, da diversidade, com a defesa da democratização do acesso aos meios de Comunicação.

119. É preciso, ainda, fortalecer a legislação, dando mais instrumentos ao Sistema de Justiça para atuação junto às plataformas digitais no sentido de garantir a neutralidade da rede, a pluralidade, a proteção de dados e coibir a propagação de mentiras e mensagens antidemocráticas ou de ódio. Paralelamente, é dever do Estado universalizar o acesso à internet de qualidade, garantindo a democratização de seu uso por toda a população, especialmente na rede pública de educação básica. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2022, s.p.).

A análise dessas duas propostas demonstra que o Plano de Governo de Lula não menciona a criação de uma política de Comunicação Pública. A área é citada indiretamente quando se trata de acesso à informação, liberdade de expressão, combate às *fake news* e incentivo à pluralidade, mas não existe qualquer aprofundamento sobre a estruturação de um arcabouço de políticas públicas no setor. O termo “Comunicação Pública” sequer é citado no documento. Já o termo “Comunicação”, de forma isolada, aparece três vezes: duas nas diretrizes transcritas acima e uma ao fazer referência à Comunicação inclusiva para pessoas com deficiência. Portanto, em nenhum momento, a Comunicação Pública é mencionada como uma política de Estado, diferentemente da Cultura e da Segurança Pública, por exemplo. O Plano de Governo petista menciona criação de um Sistema Nacional de Cultura e também de um Sistema Único de Segurança Pública, ou seja, propõe estruturar essas áreas por meio da articulação de ações nas três esferas federativas, por exemplo.

Outro aspecto desfavorável à Comunicação no terceiro mandato de Lula foi a nomeação de um dissidente da base de apoio de Bolsonaro para o Ministério das Comunicações. Juscelino Filho, o novo ministro, votou a favor do *impeachment* da presidenta Dilma e é filiado ao União Brasil, de tendência conservadora e alinhado aos interesses do mercado, mas conquistou a vaga como “moeda de troca” para ampliação da influência petista no Congresso. Vale destacar que a pasta é responsável por pautas relevantes, como as Políticas Nacionais de Telecomunicações e de Radiodifusão, pelo Sistema Brasileiro de Televisão Pública, entre outras.

Já para liderar a Secretaria de Comunicação (Secom), vinculada à Presidência da República, Lula nomeou um integrante do PT, Paulo Pimenta. Como esta pesquisa foi realizada em uma fase inicial do terceiro mandato de Lula, é precipitado definir qual será linha seguida

pela Secom ao longo do governo. O principal tema abordado por Pimenta em seus discursos e entrevistas é o combate às *fake news*. Também mencionou a busca por maior diversificação da distribuição da verba publicitária:

Para enfrentar a concentração midiática no país, Pimenta afirmou que o governo pretende estabelecer políticas que valorizem a pluralidade e diversificação dos meios de Comunicação. Isso passa por uma distribuição mais equânime das verbas de publicidade do governo federal, privilegiando não apenas a imprensa tradicional, mas também sites e veículos da mídia independente, regional e periférica, por exemplo. (PEREIRA, 2023, s.p.).

A proposta de Pimenta simboliza um avanço para as políticas de Comunicação Pública no Brasil, pois, se concretizada, rompe com o receio dos governos progressistas de abordar a pluralidade dos meios de Comunicação e de contrapor os anseios do mercado. Porém, existe uma distância ainda muito grande entre o campo das propostas e sua efetivação.

Esse breve histórico reflete a (não) importância que os governos têm atribuído à Comunicação Pública, o que se comprova na prática. Conforme exposto na introdução desta pesquisa, mais de 40% dos governos estaduais e das capitais brasileiras não possuem Secretaria de Comunicação instituída em seus organogramas, tendo a área status de coordenação, subsecretaria e outras nomenclaturas, subordinadas a outras áreas, com papel de assessoria de imprensa e marketing, para divulgação de outras áreas da gestão.

Na medida em que a Comunicação Pública não se consolida como protagonista na geração de políticas públicas, ela tem um papel secundário nos governos, realidade que está evidente no livro **O modo petista de governar** (BITTAR, 1992). Concebido com o objetivo de contribuir com a elaboração dos programas de governo nas cidades, ele elenca 17 áreas de atuação das administrações municipais, como transportes, educação, esporte e lazer, abastecimento, entre outras, e detalha os desafios enfrentados em cada uma delas, além das diretrizes de atuação, marcos legais e modelos de políticas públicas que coloquem em prática os valores defendidos pelo partido. A publicação foi a primeira iniciativa do Partido dos Trabalhadores de sistematizar e compilar o chamado “modo petista de governar”, a partir da experiência de suas primeiras gestões nas prefeituras brasileiras. Porém, não tem sequer um capítulo dedicado à Comunicação como uma área da administração pública.

No mesmo sentido, o livro de prestação de contas **Cidadania na Cidade**, sobre a experiência e os resultados atingidos no governo municipal de Várzea Paulista, SP (PT), entre 2005 e 2012, apresenta os caminhos trilhados pela gestão pública para implementar projetos em diversas áreas. Ele aborda nove setores da administração: desenvolvimento social, finanças,

gestão pública, educação, cultura, saúde, relações internacionais, infraestrutura e urbanismo. Mas, assim como a publicação **O modo petista de governar**, também não contempla a Comunicação em seus relatos de experiências.

Assim como essas, inúmeras publicações reúnem boas práticas e diretrizes na administração pública, visando contribuir para o desenvolvimento das cidades, dos estados e do país nas áreas tidas como estruturantes, desde as políticas sociais, tais quais a saúde, educação, assistência social, até aquelas relacionadas à infraestrutura, como saneamento, habitação, obras e afins. Porém, em grande parte delas a Comunicação Governamental sequer é mencionada como uma área importante para a consolidação do plano de governo e definição de estratégias de atuação.

Em 2013, o PT voltou a publicar um caderno sobre **O modo petista de governar e de atuação parlamentar** e, novamente, a Comunicação foi marginalizada, não aparecendo como tema de capítulo. Timidamente, essa pauta surge no eixo “Gestão Ética, Democrática e Eficiente”, sobre a necessidade de ampliação da capacidade gerencial no que diz respeito ao “uso intensivo e apropriado das Tecnologias de Informação e Comunicação para implementar modelos de gestão eficientes, eficazes, e democráticos, com o objetivo de facilitar o acesso à informação e aos serviços públicos, buscando transparência e controle social” (ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO DO PT, 2013, p. 51).

Neste caso, a Comunicação está muito mais relacionada a um papel de promover a transparência dos atos públicos e o acesso à informação, uma vez que a Lei da Transparência trouxe essa obrigação aos entes públicos em 2009, do que a uma visão estratégica como política pública. Assim, a Comunicação Pública tende a ficar à mercê das demais áreas da gestão, como um simples meio de atribuir visibilidade aos atos das prefeituras e dos governos estaduais e federal.

CAPÍTULO 3 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE DISPUTA DE HEGEMONIA

A Comunicação como política pública voltada para a construção da cidadania e o fortalecimento da democracia tem grande potencial para transformar realidades, proporcionar impactos positivos na sociedade e no mundo, na busca pela igualdade e no combate a preconceitos.

Para a estruturação desses valores, é necessário contrapor os modelos socioeconômico e político vigentes no Brasil, ou seja, promover a disputa de hegemonia. Conforme abordado na introdução desta pesquisa, a palavra hegemonia deriva de *hegemon*, relacionada à dominação de uma cidade-estado sobre outras, no período da Grécia Antiga, por meio da força e das ações militares. Nesse contexto, tornou-se sinônimo da eliminação dos espaços de liberdade e do pluralismo (NOGUEIRA, 2018, p. 430).

Neste trabalho, o conceito de hegemonia tem relação com a origem semântica da palavra – a dominação –, porém, sob a ótica do conceito gramsciano, no qual essa dominação ocorre por meio das ideias e da criação de uma nova cultura, e não da força ou violência:

Gramsci desenvolve alguns conceitos fundamentais para abarcar os mecanismos modernos de dominação. O conceito gramsciano de hegemonia, como capacidade de direção da sociedade por parte da classe dominante a partir da obtenção de consenso em torno da sua visão do mundo, produzida e divulgada por seus intelectuais, é fundamental para a compreensão da capacidade dos setores dominantes conseguirem manter as estruturas de exploração e de opressão que melhor lhes convêm, com anuência dos setores sociais prejudicados por aquela estrutura. (PEREIRA, 2008, p. 99).

Portanto, a consolidação de uma hegemonia, segundo Gramsci, está diretamente relacionada com a capacidade de determinado grupo de formar um senso comum entre a maioria da sociedade e o contexto no qual está inserido.

É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa – além do progresso político-prático – um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequadas a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro dos limites ainda restritos (GRAMSCI, 1987, p. 21).

Ainda segundo o filósofo, a formação de um senso comum e, posteriormente, crítico dos indivíduos, ocorre por meio de intelectuais, que são “comissários” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: do

consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa do grupo fundamental dominante à vida social [...]” (GRAMSCI, 1985, p. 11). Gramsci também cita em sua obra as principais forças presentes na sociedade que influenciam na formação do pensamento e da consciência das pessoas e, dessa forma, são decisivos para a consolidação da hegemonia.

A escola – em todos os seus níveis – e a igreja são as duas maiores organizações culturais em todos os países graças ao número de pessoal que utilizam. Os jornais, as revistas e a atividade editorial, as instituições escolares privadas, tanto enquanto integram a escola de Estado, como enquanto instituições de cultura do tipo das universidades. (GRAMSCI, 1987, p. 29).

Nota-se que o autor considera os meios de Comunicação como organização cultural, ou seja, instrumentos de construção de uma hegemonia no campo das ideias. É nesse contexto que a Comunicação Pública se apresenta como uma ferramenta contra-hegemônica. Mas ela não se restringe à esfera dos meios de Comunicação. Gramsci (1987, p. 37) acredita que “toda relação de hegemonia é necessariamente pedagógica”. Porém, quando se refere a pedagogia, faz relação a algo mais amplo, para além das “relações escolásticas”:

Mas a relação pedagógica não pode ser limitada às relações especificamente “escolásticas”, através das quais as novas gerações entram em contato com antigas e absorvem as suas experiências e seus valores historicamente necessários, “amadurecendo” e desenvolvendo uma personalidade própria, histórica e culturalmente superior. Essa relação existe em toda a sociedade no seu conjunto e em todo indivíduo com relação a outros indivíduos, bem como entre camadas intelectuais e não intelectuais, entre governantes e governados, entre elites e seguidores, entre dirigentes e dirigidos, entre vanguardas e corpos de exércitos. (GRAMSCI, 1987, p. 37).

Ao afirmar que a relação pedagógica que estabelece a hegemonia existe na sociedade em seu conjunto, Gramsci se refere a um movimento de transversalidade nas diversas relações humanas e sociais. Portanto, é possível inferir, com base no pensamento gramsciano, que para a construção de um senso comum, que venha a se tornar hegemônico, suas ideias devem estar presentes em diversos ambientes e estruturas sociais e, também, devem ser reproduzidas por diversos tipos de intelectuais.

A Comunicação Pública, se conduzida como política de Estado, com atuação em diversas frentes, tem potencial de promover essa transversalidade, de construção de uma nova cultura, tanto com a formação de intelectuais, como de disseminação de ideais contra-hegemônicos nos diversos meios citados por Gramsci: escola, igreja, Estado e mídia.

A ascensão de Adolph Hitler foi uma prova de como a Comunicação pode ser utilizada como ferramenta de formação de um senso comum, porém, de forma extremamente reprovável e repugnante, sendo um dos principais mecanismos de consolidação do nazismo como hegemonia na Alemanha, entre 1934 e 1945, regime responsável pelo holocausto, assassinato de milhões de pessoas entre judeus, homossexuais, pessoas com deficiência, soviéticos, poloneses, entre outros (UNITED STATES HOLOCAUST MUSEUM, [2021], s.p.).

Hitler escreveu em seu livro **Mein Kampf** que “a propaganda política busca imbuir o povo, como um todo, com uma doutrina... A propaganda para o público em geral funciona a partir do ponto de vista de uma ideia, e o prepara para quando da vitória daquela opinião” (UNITED STATES HOLOCAUST MUSEUM, [2021], s.p.). Ao chegar ao poder, ele estabeleceu o Ministério do *Reich* para Esclarecimento Popular e Propaganda, encabeçado por Joseph Goebbels. “O objetivo do Ministério era garantir que a mensagem nazista fosse transmitida com sucesso através da arte, da música, do teatro, de filmes, livros, estações de rádio, materiais escolares e imprensa” (UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, [2021], s.p.).

Dessa forma, o governo alemão utilizava a Comunicação não apenas para divulgar os seus feitos, mas também para fomentar crenças como o racismo e antissemitismo. É importante destacar que os ideais nazistas tiveram profunda penetração na sociedade alemã não apenas pelo fato de a Comunicação Governamental ter sido determinada como estratégica, mas também porque houve um grande controle dos meios de Comunicação, das produções culturais e de outras estruturas sociais capazes de potencializar a propagação das mensagens formuladas pelo regime.

Casos como de Hitler e de Bolsonaro se reproduzem porque o uso da Comunicação por grupos políticos para a consolidação de determinada hegemonia, através da ação do Estado, é um instrumento tão forte de formação da consciência que, quando utilizada para tal função, é capaz de criar realidades paralelas, forjar fatos e acontecimentos e produzir a “pós-verdade”,⁹ chegando ao ponto de, como ocorreu no nazismo, convencer as pessoas de que massacres em massa – a exemplo do holocausto – são necessários em prol do bem comum.

⁹ Segundo o dicionário de Cambridge, o termo “pós-verdade” está relacionado a uma situação na qual o indivíduo está mais propenso a acreditar em um argumento baseado em suas emoções e crenças do que em fatos reais.

Pode-se dizer que a eleição de Jair Messias Bolsonaro no Brasil, em 2018, e a forma como ele e seu grupo conduziram o governo ao longo de quatro anos, assemelham-se ao caso alemão. Em um movimento semelhante, Bolsonaro, no Brasil, criou um inimigo comum aos setores mais conservadores e à elite e classe média: a “ameaça comunista”. Também buscou disseminar sua hegemonia de forma transversal, na sociedade, através da apropriação de diversas estruturas sociais, a exemplo das igrejas neopentecostais, participando frequentemente de cultos e envolvendo pastores no processo de extensão da Comunicação Governamental à sociedade.

Retomando a análise de Gramsci, a igreja é uma das maiores organizações culturais, devido ao grande número de pessoas que ela é capaz de reunir e, portanto, influenciar. Bolsonaro a utilizou como meio de disseminação de suas ideias, à medida que forjou fatos e construiu uma falsa realidade de que a esquerda atuava contra os valores cristãos e da família, divulgando massivamente essa ideia em seus canais de Comunicação. Diversos vídeos circularam nas redes sociais e em grupos de *Telegram* e *Whatsapp*, nos quais pastores citavam em suas pregações essas supostas “ameaças” dos setores progressistas, entre elas, nas eleições de 2022, as *fake news* de que o PT e seus apoiadores tornariam os banheiros das escolas unissex, caso Lula vencesse as eleições. Também houve proliferação do boato de que o PT fecharia igrejas.

Segundo o sociólogo Roberto Mariano, um dos maiores estudiosos da participação política de evangélicos no Brasil, além das *fake news*, o apoio dos evangélicos a Bolsonaro se fortaleceu com o uso do Estado em prol desses grupos, com o perdão de dívidas tributárias de pastores, a ampliação dos recursos para comunidades terapêuticas operadas por igrejas evangélicas e aumento do direcionamento da verba pública de publicidade para as TVs e rádios evangélicas (MELLO, 2022).

Reportagem veiculada pelo site do **Correio Braziliense**, com o título “Líderes neopentecostais pregam para reeleger Bolsonaro”, anuncia que representantes da igreja evangélica gravaram vídeos pedindo aos fiéis apoio à reeleição bolsonarista.

O vídeo, de pouco mais de um minuto, traz os pastores Silas Malafaia, Cláudio Duarte, Teo Hayashi, César Augusto, Estevam Hernandes, Rina, Victor Hugo, Renê Terra Nova e Lucinho convocando seus seguidores. “Todos de verde e amarelo. A nossa bandeira jamais será vermelha”, diz a narração do vídeo, em alusão a Lula e ao PT (CORREIA, 2022, s.p.).

Esses apoios foram significativos para o resultado obtido por Bolsonaro nas eleições e, por muito pouco, não o levaram à vitória. Em um cruzamento entre o total de votos válidos por

cidade e dados do IBGE, o UOL constatou que Lula teve maioria dos votos nas cidades com até 20% da população evangélica. O placar se inverte nas demais cidades, chegando a 64% de bolsonaristas nos municípios em que há mais de 50% de evangélicos (MELLO, 2022).

Portanto, não existe disputa de hegemonia viável sem considerar as igrejas como aliadas. A Comunicação Estatal deve considerar esses atores como destinatários de seu fluxo de informação e, também, como aliados na produção de políticas públicas de construção da cidadania e de uma nova consciência.

Há um exemplo consolidado dessa possibilidade de atuação da igreja em prol de uma agenda positiva de Comunicação. A igreja católica adotou essa nova proposta de Comunicação na América Latina.

Como já mencionado no Capítulo 2, a Unesco, na década de 1970, passou a investigar o cenário de desigualdades consolidado entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e como a Comunicação de massa fortalecia e estimulava o imperialismo, a dominação ideológica e a alienação. Nesse contexto, os meios de Comunicação foram apontados como um dos principais instrumentos de dominação ideológica operados pelas classes dominantes e o *status quo*.

Enquanto os estudos de denúncia marcavam a produção no campo acadêmico e cultural, buscava-se uma prática comunicacional e artística que pudesse engajar no processo de desenvolvimento parcelas marginalizadas da sociedade, populações e países que necessitavam “ter voz”. (BRANDÃO, 2007, p. 27).

Nesse contexto, a igreja católica latino-americana ratificava as ideias da Unesco, envolvendo-se em um movimento em prol da justiça social e da libertação dos povos da América Latina.

Sua participação foi decisiva na adoção de práticas voltadas para a libertação dos povos e para o estímulo à participação dos cidadãos na construção de sua liberdade. [...] A preocupação da Igreja com as questões de Comunicação é colocada a partir do Concílio Vaticano II [...]. Pela primeira vez, um documento universal da Igreja assegura a obrigação e o direito de ela utilizar os instrumentos de Comunicação social, marcando posição oficial (BRANDÃO, 2007, p. 27).

Nessa mesma época, a Ação Católica, um movimento da igreja católica, passa a influenciar e fomentar movimentos organizados da juventude, como a Juventude Agrária Católica (JAC), a Juventude Operária Católica (JOC), a Juventude Estudantil Católica (JEC) e a Juventude Universitária Católica (JUC), criando uma corrente de enfrentamento aos ideais imperialistas e de dominação.

Em 1960, um convênio entre a CNBB e o MEC criou o movimento de Educação pela Base com escolas radiofônicas espalhadas por várias regiões e com programas de alfabetização e de educação fundamental, fruto da iniciativa pioneira de Dom Eugênio Salles quando lançou o movimento de Natal, no Rio Grande do Norte, em 1958, que usava as escolas radiofônicas para desenvolver uma orientação básica de alfabetização e despertar a consciência crítica sobre os problemas da população, instituindo-a na fé. (BRANDÃO, 2007, p. 28)

Essa é uma demonstração de como a igreja pode ser utilizada como instrumento de formação de um senso crítico e de disputa de hegemonia em prol de um mundo mais igualitário e justo. A Campanha da Fraternidade é mais um exemplo dessa dinâmica. Realizada anualmente pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ela tem entre seus fundamentos a construção de uma sociedade justa e solidária. O tema da campanha de 2023 foi “Fraternidade Fome”, sob o lema “Dai-lhes vós mesmos de comer”. A escolha do tema é muito simbólica, pois ocorre em um momento da volta da fome como uma realidade no Brasil, após seis anos de políticas neoliberais que favoreceram a concentração de renda e a desigualdade, afetando diretamente a população mais pobre. O simples reconhecimento da igreja dessa realidade, em um momento de negação da responsabilidade por parte da extrema direita, significa sua disposição em contrapor a hegemonia. Portanto, é necessário que o Estado dialogue com essas vertentes religiosas e procure diálogo com as demais, buscando estabelecer canais constantes e diretos de Comunicação com suas lideranças e, conseqüentemente, com os fiéis.

A dificuldade dos grupos políticos de tendências progressistas em implantar um sistema de Comunicação contra-hegemônico e, assim, formar intelectuais que dialoguem com as diferentes camadas da sociedade, foi um dos fatores que levou à ascensão da extrema direita no Brasil e, conseqüentemente, à manutenção da hegemonia. Uma prova disso foi o golpe das elites dominantes e da direita contra o governo de Dilma Rousseff (PT).

Entre 2002 e 2016, o governo federal teve à sua frente lideranças progressistas, que buscaram, por meio de políticas públicas, romper com o histórico de profundas desigualdades que assolam o país.

Os últimos dez anos foram de mudanças profundas na estrutura social brasileira. As mais significativas são a queda acentuada da pobreza, que retirou mais de 20 milhões de pessoas dessa condição entre 2002 e 2012; os programas de transferência de renda, que criaram o sistema de proteção social que abrange quase quarenta milhões de pessoas; e os aumentos reais do salário mínimo, que desencadearam uma mobilidade social bastante intensa. (AVRITZER, 2016, p. 102).

Essa dinâmica causou forte reação dos grupos hegemônicos, que notaram que sua capacidade de dominação sobre os dominados estava ameaçada, tendo em vista que, com

melhores condições de sobrevivência, a população que antes encontrava-se em situação de pobreza, deixou de se submeter a condições precárias de trabalho, por exemplo. Essa “nova camada” social passou a ser chamada de “nova classe média”.

Esse fenômeno alterou a relação entre a classe média baixa e a alta e teve forte impacto político. A classe média tradicional, também chamada de alta, foi marcadamente afetada pelas mudanças que reduziram a desigualdade e levaram à mobilidade no mercado de trabalho, uma vez que é forte consumidora de serviços domésticos, cujos profissionais foram beneficiados pelas mudanças no mercado de trabalho. (AVRITZER, 2016, p. 102).

Um exemplo da formulação de Avritzer é a mudança ocorrida na vida das empregadas domésticas. As elites e a classe média alta historicamente se beneficiaram dos baixos salários concedidos a esse tipo de força de trabalho. Porém, esse foi o público diretamente favorecido pelos programas sociais criados nos governos do PT, pois era elegível para receber do governo benefícios como Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, ProUni, entre outros. Além disso, foi no governo Lula que houve a promulgação da Emenda Constitucional 72 (conhecida como PEC das Domésticas), que permitiu a essas trabalhadoras o mesmo patamar de direitos dos demais, como licença-maternidade, jornada de trabalho de 44 horas semanais regulamentada, adicional noturno, entre outros, o que resultou na perda de privilégios das camadas sociais mais altas.

Com isso, a “antiga classe média”, que teve papel decisivo para a implementação da Constituição de 1988, apoiando soluções progressistas para o problema da desigualdade social no país, passou a defender o Estado mínimo e a condenar o modelo petista de desenvolvimento inclusivo (AVRITZER, 2016, p. 105). Sentindo-se prejudicada pelas ações do Estado em prol de uma maior igualdade social e pela concessão de direitos à classe trabalhadora, uma parcela da classe média passou a se opor às estratégias de contra-hegemonia dos governos petistas e colocou-se a favor da manutenção da hegemonia dominante das elites.

Essa nova configuração foi determinante para o *impeachment* da presidenta Dilma em 2016, pois além de seu próprio domínio, as elites conquistaram o alinhamento de parte da classe média, decisiva na correlação de forças e na capacidade de pressão popular contra o modelo vigente. A rejeição a Dilma e ao PT foi maior no estado de São Paulo, onde predomina a classe média alta. “Acabou o período em que a classe média brasileira fazia parte integralmente de um consenso a favor de políticas distributivas e de inclusão social” (AVRITZER, 2016, p. 106). A comprovação de que a deposição do PT servia aos interesses das classes mais favorecidas veio com o governo Temer, com continuidade no governo Bolsonaro, e não há nada mais simbólico do que a aprovação das Reformas Trabalhista, da Previdência e a aprovação da Lei da

Terceirização neste período. Em menos de seis anos, um arcabouço legal de retrocessos para a classe trabalhadora foi aprovado pelo Congresso Nacional, com o aval da grande mídia e dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com isso, houve o fortalecimento da hegemonia que é vigente no Brasil desde os tempos da escravidão, na qual uma pequena parcela da população se beneficia da exploração das grandes massas. Esse movimento se aprofundou com a eleição de Bolsonaro em 2018, eleito com 55% dos votos válidos sobre o candidato do PT, Fernando Haddad. Isso significa que não apenas as elites e a classe média alta votaram no candidato conservador, como também uma parcela dos setores mais desfavorecidos, que são os pobres e a classe média baixa, que, nas eleições anteriores – extremamente acirradas – foram decisivos para a vitória de Dilma contra Aécio Neves. Com isso, surgiu a expressão “pobre de direita”, quase como um contrassenso, no qual os dominados assumem a lógica de seus opressores.

Isso significa que os governos petistas falharam na missão de comunicar os avanços promovidos na vida dessas pessoas e de angariar seu apoio na correlação de forças contra os grupos dominantes. Foram incapazes de impor a narrativa sobre os impactos positivos de suas políticas públicas para a transformação social e combate às desigualdades. Também perderam a disputa da narrativa em relação aos casos de corrupção no partido, que foram utilizados pela direita como se o PT tivesse inaugurado a corrupção no Brasil ou tivesse sido o partido que mais “roubou” os cofres públicos na história, devido ao bombardeio de denúncias pela mídia dos escândalos que foram chamados, de forma negativa, de Mensalão (2005) e Petrolão (2014).¹⁰

Diante de uma grande ofensiva do Judiciário na Operação Lava a Jato, que investigou os desvios de verba pública na Petrobrás nos governos Lula e Dilma, e da manipulação dos instrumentos legais de investigação pelo juiz Sérgio Moro, o PT foi incapaz de criar um fluxo de informações e de contestação ao processo difamatório que enfrentou. Isso porque a estratégia

¹⁰ A grande mídia disseminou o termo “Mensalão” para se referir ao sistema de pagamento de valores a parlamentares em troca de apoio e aprovação dos projetos do governo federal no Congresso durante o governo Lula. Da mesma forma, utilizou o a palavra Petrolão, para esquemas de corrupção relacionados à gestão e a contratos da Petrobrás com empreiteiras. Embora em ambas as situações essas sejam práticas enraizadas há décadas na política brasileira, como moeda de troca entre governos e Congressos para garantia de estabilidade política e governabilidade, a imprensa promoveu uma grande espetacularização dos casos, vinculando esse tipo de corrupção como exclusiva dos governos do PT.

de Comunicação central do partido foi direcionar verba publicitária via Secom às grandes emissoras, como a Rede Globo,¹¹ que serviram de propaganda para operação Lava a Jato e ao golpe de Estado contra Dilma Rouseff.

Da mesma forma que a Comunicação foi determinante para a derrocada da esquerda, ela foi fundamental para a ascensão da extrema direita. Inúmeros fatores corroboraram esse cenário, entre eles, o grande empenho da grande imprensa e a emergência das mídias sociais. Ambas foram utilizadas como instrumento das elites para manipulação da opinião pública. No caso da imprensa:

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha revela que, no período de abril a julho de 2019, o número de brasileiros adultos que apoiam a reforma da previdência cresceu. O índice aumentou de 41% para 47%, sendo que a taxa daqueles que rejeitam a reforma recuou de 51% para 44% (DATAFOLHA, 2019). Como explicar, então, o apoio da população a uma medida que irá prejudicá-la ou dificultar sua aposentadoria, senão a defesa intransigente da mídia hegemônica, por meio da persuasão e indução que visam à manipulação das pessoas? (VIEIRA, 2021, p. 73).

As redes sociais amplificaram ainda mais esse papel que a imprensa exerce sobre a formação de consciência das pessoas. A capacidade de disseminação de informações historicamente se concentrou nas mãos dos grandes veículos de Comunicação, sobretudo da Rede Globo, que detém o canal de TV com maior audiência e afiliadas em todo o país; emissoras de rádio e veículos impressos. Com o surgimento da internet, os grandes veículos de Comunicação tiveram a oportunidade de aumentar a capilaridade de sua atuação nesse novo ambiente, mas, também, novos grupos de Comunicação e movimentos sociais, tanto de direita, quanto de esquerda, passaram a ocupar esse novo espaço, ainda desconhecido.

As manifestações de 2013, lideradas pelo Movimento Passe Livre, contra o aumento das tarifas do transporte público, marcaram essa nova tendência.

No dia 6 de junho, os sites mais acessados no Brasil eram o Portal Estadão, seguido pelos perfis de redes sociais do Movimento Passe Livre, Anonymous Brasil, Midia Ninja e os sites Carta Capital e o Globo. Ainda há uma fortíssima presença da mídia tradicional pautando a circulação de notícias na internet no Brasil neste momento. No entanto, já há também uma relativização desse papel, com a presença das mídias alternativas e independentes entre as grandes autoridades. (AVRITZER, 2016, p. 70).

¹¹ Segundo reportagem do portal de notícias UOL, “a Rede Globo e as cinco emissoras de propriedade do Grupo Globo (em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Brasília e Recife) receberam um total de R\$ 6,2 bilhões em publicidade estatal federal durante os 12 anos dos governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2014)” (RODRIGUES, 2015).

Embora, inicialmente, a ocupação das redes sociais por atores que, até então, estavam marginalizados do sistema hegemônico de Comunicação tenha sido positiva, por abrir a possibilidade de uma Comunicação mais plural e oportunizar um maior alcance das mensagens produzidas por movimentos sociais e mídias alternativas, com o tempo essa configuração sofreu retrocessos. Já no âmbito das manifestações de 2013, o Movimento Passe Livre (MPL) perdeu o controle dos atos e outros movimentos passaram a se apropriar da narrativa, também através das mídias sociais, como o Movimento Contra a Corrupção e o Acorda Brasil, que, de forma seletiva, protestavam apenas contra a corrupção do PT. “O próprio MPL percebeu essa perda de controle sobre o movimento e a sua agenda e anunciou no dia 21 de junho que não convocaria novas manifestações e que era contra a hostilidade aos partidos de esquerda” (AVRITZER, 2016, p. 72).

Foi nesse contexto, das redes sociais como espaço de polarização política e de disputa de narrativas, que se posicionou a emergência de Bolsonaro como um candidato viável e que mais adiante viria a se tornar presidente da República. Além do apoio da grande mídia, que rejeitava o PT, ele conseguiu criar um grande sistema de Comunicação próprio, por meio do domínio das estratégias de utilização das redes sociais e investimento massivo na distribuição desse conteúdo. Portanto, além de conseguir que suas mensagens chegassem a um número expressivo de pessoas, com alto potencial de viralização, Bolsonaro ingressou no universo das *fake news*, “importado” para o Brasil pelo seu núcleo de campanha, diretamente do modelo utilizado por Donald Trump, nos EUA, nas eleições de 2016.

Em 2016, entre os embustes mais lidos, destacaram-se: a afirmação de que Obama tinha banido o juramento de lealdade à bandeira nas escolas; “O papa Francisco choca o mundo e endossa Donald Trump para presidente”; a notícia de que Trump estava oferecendo passagens só de ida gratuitas para África e México àqueles que queriam ir embora dos Estados Unidos; e “O líder do Estado Islâmico pede para os muçulmanos norte-americanos votarem em Hillary Clinton”. (D’ANCONA, 2018, p. 55).

Ainda segundo D’Ancona (2018, p. 55), “uma pesquisa de opinião realizada pelo instituto Ipsos [...] verificou que 75% daqueles que viram as manchetes de notícias falsas as julgaram como exatas”. A disputa eleitoral de 2018 no Brasil viveu essa mesma realidade. A campanha de Bolsonaro difundiu massivamente, por meio de ação de robôs, por *Whatsapp*, *Telegram* e demais mídias sociais, como *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* e *Youtube*, notícias falsas, entre elas a de que Haddad distribuiria um “kit gay” aos estudantes da rede pública e de que o PT implantaria o regime comunista no Brasil.

Essa dinâmica prosseguiu durante o seu mandato presencial, porém, passou a contar os o aparato da Comunicação institucional da Presidência da República para disseminação de notícias falsas, tendo seu ápice na pandemia: mentiu sobre a OMS ter declarado ser contrária à vacinação de adolescentes (UOL, 2022); que o uso de máscaras em locais fechados reduziria os níveis de oxigenação do corpo e que a cloroquina teria salvado 100 mil vidas (TEIXEIRA, 2021). Inclusive, com verba da Secom, promoveu a monetização de blogs e sites que difundiam essas doutrinas.

Além de disseminar indiscriminadamente as *fake news*, o então presidente não propôs qualquer projeto para a regulação das redes sociais no Brasil, mantendo essas plataformas como territórios sem lei, o que logicamente lhe favoreceu novamente na disputa à reeleição, em 2022.

Embora sejam exemplos extremamente negativos, do ponto de vista da ética e noção de humanidade, os métodos de Hitler, de Trump e de Bolsonaro demonstram como a Comunicação é um poderoso instrumento para a construção do senso comum e da hegemonia. “Mais do que a família, a escola, a religião, é a Comunicação de massa que estrutura valores, hábitos, códigos e consensos de cada sociedade e da sociedade global” (KUCINSKI, 2007, s.p).

Da mesma forma que esses governos se apropriaram da Comunicação Estatal de forma nefasta, em prol da manutenção de uma hegemonia, a construção de uma cultura contra-hegemônica também pode e deve ocorrer por via da Comunicação Pública. Porém, é imprescindível a adoção de outros métodos, que se diferenciem do *modus operandi* conservador e autoritário dos governos de extrema direita. Inclusive porque, embora logrem êxito por determinado período, seus mecanismos de dominação têm resultados efêmeros. Bolsonaro, por exemplo, foi o primeiro presidente do Brasil a perder uma reeleição desde 1997, quando a reeleição passou a ser permitida.

As construções arbitrárias são mais ou menos rapidamente eliminadas pela competição histórica, ainda que por vezes, graças a uma combinação de circunstâncias imediatas favoráveis – consigam gozar de certa popularidade ao passo que as construções que correspondem às exigências de um período histórico complexo e orgânico terminam sempre impondo-se e prevalecendo, mesmo se atravessam muitas fases intermediárias nas quais sua afirmação ocorre apenas em combinações mais ou menos bizarras e heteróclitas. (GRAMSCI, 1987, p. 28).

Portanto, o caminho para a disputa contra-hegemônica via Comunicação Pública deve ocorrer no sentido pedagógico, contrário à manipulação das opiniões, mas de incentivo à formação de um senso crítico, por meio da ampliação da participação na esfera pública, democratização dos meios de Comunicação, disseminação de ideias relacionadas à pluralidade, igualdade e combate aos preconceitos, entre outras, que sejam capazes de formar “intelectuais”,

no sentido gramsciano, ou seja, lideranças, formadores e opinião, ou, em um sentido mais contemporâneo, influenciadores.

Autoconsciência crítica significa, histórica e politicamente, criação de uma elite de intelectuais: uma massa humana não se “distingue” e não se torna independente “por si”, sem organizar-se (em sentido lato); não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria-prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas “especializadas” na elaboração conceitual filosófica. (GRAMSCI, 1987, p. 21).

A formação desta autoconsciência crítica nos cidadãos é fundamental e urgente no cenário de pós-verdade que se instaurou no Brasil, após o governo Bolsonaro. A Comunicação Governamental, no sentido adotado nesta pesquisa, de Comunicação institucional do governo, por si só, já é uma ferramenta importante de contra-hegemonia. É responsável, por exemplo, pela produção dos conteúdos veiculados nos canais institucionais, que são uma recorrente fonte de informação para os cidadãos, cuja abrangência e capilaridade aumentaram significativamente com o advento das mídias sociais. É preciso uma autorreflexão por parte dos gestores públicos, sobre a forma como definem esses conteúdos e o tipo de informação que é priorizada.

É comum a divulgação das ações dos governos, como inauguração de obras, avisos de utilidade pública, campanhas de vacinação e trânsito, entre outros temas corriqueiros da administração pública. Porém, tais assuntos não integram a agenda da disputa contra-hegemônica e de construção da cidadania. Já desenvolver um calendário anual de reportagens, *posts* em redes sociais e vídeos institucionais de combate ao racismo, por exemplo, é uma forma de combate aos preconceitos e de uma lógica estrutural que persiste na sociedade brasileira, entre muitos fatores, pela ausência do Estado em seu combate, mas que pode ter a Comunicação como ferramenta de transformação.

Assim como no combate ao racismo, a Comunicação também pode e deve abordar outras temáticas em seus canais institucionais, de forma a estabelecer uma pauta permanente de disputa das hegemonias, como: combate ao machismo e à homofobia; disseminação da economia solidária como alternativa ao capitalismo, etc. De maneira geral, os órgãos públicos se manifestam sobre esses assuntos em datas comemorativas, ou então com notas de repúdio, quando há alguma ocorrência, como um caso flagrante de racismo. Todavia, poderiam assumir uma função “preventiva” e permanente de combate a essas práticas na sociedade e de construção de uma nova consciência.

É importante que a abordagem dessas temáticas seja realizada de forma segmentada e estratégica, para garantir seu alcance aos diferentes setores da sociedade, e também de forma transversal, permeando as demais áreas do governo ao longo de todo o mandato. Por exemplo, uma campanha de combate ao racismo não deve apenas ser divulgada no Mês da Consciência Negra. Ela deve assumir uma transversalidade, estando presente nas atividades escolares ao longo do ano letivo, por meio da distribuição de materiais publicitários às crianças e aos pais, da conscientização dos professores sobre a abordagem da temática, assim como de todos os demais funcionários públicos. Ela deve ser pauta permanente dos *releases* enviados pela Secretaria de Comunicação à imprensa e estar também inserida nos discursos dos governantes – prefeito, governador, presidente, secretariado, ministros, etc.

Ocorre que, devido à constante busca dos governantes por uma máxima aprovação da sociedade, em uma lógica eleitoral, de manter seu projeto e grupo político no poder, há uma certa insegurança de abordar temas que são “condenáveis” por parcela da população, sobretudo em um momento de intensa polarização política, permeada por questões ideológicas. São exemplos disso temas como cotas raciais, legalização do aborto e políticas afirmativas para a população LGBTQIA+. Essas pautas são impopulares para os setores mais conservadores, como as igrejas, e por isso não são tratados, mesmo em governos progressistas, com a profundidade necessária.

Mas é importante destacar que a Comunicação Governamental, de forma isolada, não é capaz de promover a disputa de hegemonia. A Comunicação Pública deve atuar em outras frentes, para além da Comunicação institucional, para a construção de uma nova consciência e cultura. Ela, por si só, não é capaz de formar intelectuais em todos os campos necessários para a consolidação de novos valores na sociedade.

[...] deve-se notar que em todos os países, ainda que em graus diversos, existe uma grande cisão entre as massas populares e os grupos de intelectuais, inclusive os mais numerosos e mais próximos à periferia nacional, como os professores e padres. E isso ocorre porque o Estado, embora os governantes digam o contrário, não tem uma concepção unitária, coerente e homogênea, razão pela qual os grupos intelectuais estão desagregados por vários estratos e no interior de um mesmo estrato. (GRAMSCI, 1987, p. 29).

Outro eixo de atuação da Comunicação Governamental para o fomento de uma cultura contra-hegemônica é a sua relação com a grande mídia, sob diversos aspectos. Um deles é na rotina de trabalho da assessoria de imprensa, por meio da sugestão de pautas, que normalmente estão em torno da promoção do governo, negligenciando a possibilidade de dar voz a setores

excluídos, movimentos sociais e comunidades, e assim incentivar e exigir que a mídia brasileira se torne mais plural.

É preciso pensar a relação com a imprensa como um terreno fértil para a divulgação de temáticas e produções regionais, de interesse e representação do povo brasileiro e com um recorte local, relevante para os respectivos estados e municípios. Da mesma forma deve-se fomentar o combate a violações de direitos humanos e a discriminações de gênero, por orientação sexual, etnia, raça e religião nos meios de Comunicação, assim como garantir a laicidade (INTERVOZES, 2010).

Ainda na relação governo-imprensa, é necessário um olhar crítico das gestões públicas sobre a forma como distribuem as verbas publicitárias. De forma geral, elas são destinadas aos veículos de maior alcance e abrangência, com dois objetivos primordiais: um deles é o institucional, para disseminação de informações de interesse público, como campanhas de saúde pública, de conscientização para o combate à dengue, vacinação, educação no trânsito, por exemplo. O segundo objetivo é político, em uma perspectiva de investimento publicitário em troca de “direito” à divulgação de conteúdos de seu interesse, buscando a promoção do governo perante a opinião pública e, em muitos casos, buscando não sofrer ataques por parte daquele veículo. Ao definir essa estratégia para direcionamento da verba publicitária, a Comunicação Pública corrobora o fortalecimento da cultura hegemônica, que é a base de atuação da grande mídia brasileira.

Ainda em relação à imprensa, a Comunicação Pública como ferramenta de contra-hegemonia deve atuar no sentido de democratização dos meios de Comunicação através de um novo modelo de regulação, que reduza a concentração dos meios de Comunicação.

A concentração de mídia no Brasil é um fato na qual reflete diretamente a falta de pluralidade e diversidade de ideias e opiniões. A partir disso, pode-se dizer que a mídia brasileira é antidemocrática, uma vez que ela é contra a implementação de um marco regulatório para o setor e sequer é favorável à regulamentação dos dispositivos sobre Comunicação previstos na Constituição de 1988. Dessa maneira, ao não permitir a desconcentração de mídia, a sociedade do Estado neoliberal deixa de ser democrática. (VIEIRA, 2021, p. 91).

Para se opor a essa lógica, os setores de Comunicação Governamental devem formular políticas públicas que sejam capazes de estabelecer uma nova dinâmica de distribuição dos recursos destinados à publicidade, com critérios bem estabelecidos, para que os veículos ofereçam contrapartidas, como: cessão de espaço para expressão de movimentos sociais e populares e abordagem de temas relacionados à quebra de preconceitos e à pluralidade. A partir da definição dessas contrapartidas, é natural que a distribuição de verba seja mais democrática,

ampliando os recursos governamentais dispensados para publicidade aos veículos alternativos e comunitários, que estão fora do circuito da mídia hegemônica.

Embora haja uma Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação da Casa Civil da Presidência da República (IN nº 7, de 19 de dezembro de 2014) que estabelece diretrizes para a distribuição da verba publicitária pelo governo, ela não é respeitada na prática. Esse documento não foi localizado no site da Casa Civil da Presidência da República, mas seu teor foi extraído do site *Media Ownership Monitor* (MOM) Brasil, 2017, em um trabalho desenvolvido com o Intervozes, um coletivo que atua em prol da democratização no país.

(Art. 7º): I - usar critérios técnicos na seleção de meios e veículos de Comunicação e divulgação; II - desconcentrar o investimento por meios e veículos; III - valorizar a programação de meios e veículos de Comunicação e de divulgação regionalizados.

(Art. 8º): I - utilizar pesquisas e dados técnicos de mercado para identificar e selecionar a programação mais adequada, conforme as características de cada ação publicitária; II - investimentos destinados a cada veículo devem considerar as respectivas audiências, embasados, sempre que possível, em dados técnicos de mercado, pesquisas e/ou estudos de mídia; III - orientar-se por uma programação abrangente sempre que existirem outros veículos com situação regular no Mídiacad [sistema da Secom]. (MOM Brasil, 2017, s.p.).

Esse mesmo estudo constatou que esses critérios não são respeitados. Por meio de um levantamento realizado por jornalistas do site Poder360, por intermédio da Lei de Acesso à Informação, constatou-se que em 2016:

[...] a revista *Veja* recebeu proporcionalmente 50% mais verba publicitária do que a proporção de sua audiência; o jornal *O Globo* (Grupo Globo), 66% a mais; a revista *Época* (Grupo Globo), 83% acima da audiência proporcional; e a rede de TV Band (Grupo Bandeirantes), 95% a mais. Na mesma direção, um levantamento do Blog O Cafezinho revelou aumento, em 2016, da destinação de verbas para veículos que apoiaram o *impeachment* de Dilma Rousseff e a gestão Temer: o jornal *Folha de S. Paulo* teve aumento de 121%, o jornal *Estado de São Paulo*, de 229%, a *Revista Época*, de 252%, a *Revista Veja*, de 489%, a *TV Record*, de 510%, e a *Revista IstoÉ*, de 1.384%. Em 2017, apenas uma campanha, a de aprovação da reforma da previdência, consumiu do governo R\$ 100 milhões, 55% do total previsto para campanhas publicitárias no ano, que era de R\$ 180 milhões. (MOM Brasil, 2017, s.p.).

As análises sobre a disputa de hegemonia através da Comunicação Estatal demonstram que a atuação da Comunicação como área produtora de políticas públicas deve englobar diversas frentes de trabalho: a Comunicação Governamental (institucional), a relação com a mídia, a criação de marcos regulatórios para a democratização dos meios de Comunicação; a implantação de espaços de participação da sociedade e a interlocução com organizações culturais, como escolas e igrejas (Figura 4).

Fundamentais para a operacionalização da Comunicação Pública são as políticas formais, aqui definidas como o conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios norteadores de atuação aplicáveis aos processos de Comunicação. (DUARTE, 2007a, p. 69).

Figura 3 – Eixos de atuação da Comunicação Pública contra-hegemônica.



Fonte: Elaboração da autora.

CAPÍTULO 4 – CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA BAHIA E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Comunicação Pública, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, ainda é pouco difundida no Brasil como política pública. A ela os governos ainda relegam um papel de coadjuvante, servindo de suporte para a divulgação das ações das demais secretarias e setores, com o viés publicitário, de assessoria de imprensa e relações públicas. Além das inúmeras evidências reveladas por esta pesquisa, há mais um indicativo que reforça essa tese: a escassez de Conselhos de Comunicação no Brasil, nas três esferas de governo: União, estados e municípios. Os conselhos foram criados para viabilizar a participação popular na elaboração e controle social das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, em diversas áreas. “São órgãos colegiados permanentes e deliberativos (ou apenas consultivos), incumbidos de formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal” (VILELA, 2005, p. 4).

A maioria das tentativas de implementação de Conselhos de Comunicação Social nos planos municipal e estadual foi frustrada.

Em outubro de 2010, foi aprovada, na Assembleia Legislativa do Ceará, a criação do Conselho de Comunicação do estado, projeto da deputada estadual Rachel Marques (PT). A Lei foi vetada pelo governador Cid Gomes (PSB), sob argumento de que a prerrogativa do órgão seria da esfera federal. Outros projetos de lei foram apresentados em assembleias legislativas, como no Rio de Janeiro (PL 3.323, do deputado Paulo Eduardo Ramos, PDT) e Minas Gerais (PL 4.968/2010, do deputado Carlin Moura, PCdoB). (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 46).

O município de Macaé (RJ) também teve uma tentativa frustrada de implantação de um Conselho Municipal de Comunicação. Segundo notícia de um site local, teria avançado na criação de um Conselho de Comunicação Social, em 2018, mas houve resistência e exigências por parte dos vereadores e, com isso, a implantação do órgão não prosperou (SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018). Em consulta à prefeitura do município, em maio de 2023, constatou-se a inexistência de Conselho Municipal de Comunicação.

No Distrito Federal, o deputado Wasny de Roure (PT) apresentou o Projeto de Lei 401 de 2011. Em 2012, os membros da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), da Câmara Legislativa, “aprovaram o projeto do deputado Wasny de Roure (PT) que regulamenta o artigo 261 da Lei Orgânica do Distrito Federal, formatando o Conselho de Comunicação Social do

DF” (MARINHO, 2012, s.p.). Porém, conforme consta do site da Assembleia Legislativa do DF, o PL foi rejeitado e arquivado permanentemente em 2015.

O mesmo movimento ocorreu no Rio Grande do Sul, quando, em 2012, houve formação de um Grupo de Trabalho para elaboração de um projeto de lei de criação do Conselho no âmbito estadual, mas que também não prosperou. Em consulta ao governo estadual, foi confirmada a informação de que não há órgão desta natureza no estado.

A maioria das iniciativas para criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Comunicação teve início após a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, promovida pelo governo Lula, em 2009, quando houve uma grande efervescência de debates nas diversas áreas de atuação do poder público e um incentivo à criação de conselhos nas três esferas federativas. Nos casos aqui analisados, as tentativas de implantação de Conselhos de Comunicação partiram de parlamentares ou governos do Partido dos Trabalhadores. Em Macaé, o autor do Projeto de Lei 05/2018 foi o vereador Marcel Silvano (PT). No estado do Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, os governantes que incentivaram o debate foram Tarso Genro (PT) e Agnelo Queiroz (PT), respectivamente. Porém, as iniciativas não resultaram na criação de leis. Em Minas Gerais, foi determinada a criação de um conselho, com a aprovação do PL 3.513/16, que foi proposto pelo então governador, Fernando Pimentel (PT). Porém, o órgão não se encontra atuante e no site do governo estadual não há qualquer menção a ele entre os 22 conselhos estaduais.

Além disso, não houve uma continuidade por parte do governo federal no sentido de fortalecer os debates sobre as políticas públicas de Comunicação. A única Conferência Nacional ocorreu em 2009. Durante o governo Dilma não houve qualquer avanço ou reafirmação da Conferência Nacional e, com o golpe, uma grande onda conservadora reduziu a quantidade de governos petistas nos estados e municípios e o poder de articulação dos representantes do partido nas câmaras municipais e assembleias estaduais. Ao mesmo tempo, os movimentos sociais foram enfraquecidos, o que limitou as lutas para a implementação dos Conselhos de Comunicação, tendo em vista que os partidos de direita e os setores conservadores costumam vincular as políticas de Comunicação, como regulação e democratização da mídia, como tentativa da esquerda de censura.

Há um Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional, que foi instituído na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1991. Segundo consta do site do Senado Federal, “o órgão tem como atribuição realizar estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do tema Comunicação Social no Brasil” (SENADO FEDERAL, [2014], s.p.). É composto por membros

da sociedade civil, representantes das empresas de rádio, TV e mídias impressas, representantes das categorias profissionais da área da Comunicação, entre outros. Como a própria descrição da página do Senado explicita, o CCS é um órgão que assessora o Plenário, exercendo um papel consultivo e não deliberativo, tendo, portanto, uma função assessoria, que mais uma vez é relegada à Comunicação Pública. Ademais, ao pesquisar as atas das reuniões promovidas pelo Conselho, constata-se que o último documento é datado de 2014, o que demonstra uma inércia do órgão. Nenhuma bibliografia consultada nesta pesquisa cita a existência do CCS.

Vale ressaltar que o Conselho de Comunicação Social foi instituído pelo governo Collor de Mello, em 1991, sob a Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, o qual somente veio a funcionar em 25 de junho de 2002, como um conselho consultivo e jamais deliberativo. Ou seja, na prática, ele jamais operou para fazer as transformações necessárias em direção à democratização da mídia. (VIEIRA, 2021, p. 26)

Na contramão dessa lógica, o governo do Estado da Bahia vem, na última década, buscando fomentar a Comunicação como uma protagonista na geração de políticas de Estado e na transformação social, para a construção de uma cultura contra-hegemônica.

Para desenvolver a Comunicação como uma área geradora de políticas públicas, o governo baiano instituiu um Conselho de Comunicação Social estadual. Esta pesquisa dedica um capítulo ao estudo dessa experiência porque, após investigação na internet e em bibliografias, constatou-se que ele é o único Conselho de Comunicação Social que tem ações contínuas, planejamento e um regimento interno que disciplina sua atuação e define seu papel.

Para pesquisar essa experiência, foi realizada uma entrevista, em dezembro de 2022, com o assessor de Políticas Públicas da Secretaria de Comunicação Social do Governo da Bahia, Jaime Fernandes Dourado,¹² que integra o Conselho de Comunicação Social do estado e, também, é Ouvidor Adjunto. Em busca de diferentes versões e pontos de vista sobre a atuação e resultados gerados pelo conselho, também foram entrevistados Adelmo de Assis Andrade, diretor de Imprensa e Comunicação do Sindicato dos Bancários da Bahia e representante das entidades sociais no Conselho de Comunicação Social do Estado da Bahia; e Dina Lopes, diretora da emissora de TV comunitária Kirimurê.

¹² Jaime Fernandes Dourado foi entrevistado pela autora desse trabalho. A entrevista foi gravada e transcrita, estando disponível no Apêndice I.

Conselheiro representante do poder público desde 2014, Jaime Dourado relata que a proposta de implementação do Conselho surgiu durante a primeira Conferência de Comunicação da Bahia, em 2008. A edição baiana ocorreu antes da realização da primeira Conferência Nacional, promovida pelo governo Lula, em 2009, que foi motivada pelo movimento que se iniciou na Bahia. “As avaliações de que a conferência baiana seria uma referência para outras iniciativas no país se concretizaram ainda no ano de 2008. Graças à experiência da Bahia, muitas resistências à realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação foram vencidas” (BAHIA, 2014, p. 28).

Os participantes da conferência estadual deliberaram sobre a implantação de um Conselho de Comunicação Social na Bahia, assim como a (re)criação da Secretaria de Comunicação, que havia sido transformada em assessoria. Segundo Dourado, “a proposta de criação de um Conselho teve o objetivo de criar um órgão responsável por propor políticas públicas, composto por diferentes atores: representantes da sociedade civil organizada, movimentos sociais, empresários do setor e integrantes do governo”.

Em 2009, decreto do governador Jaques Wagner instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para a elaboração de um anteprojeto de lei prevendo a implantação do Conselho de Comunicação Social da Bahia. “O trabalho do GT, a partir de então, foi desenvolvido com o objetivo de tornar o Conselho um formulador da política estadual do setor, segundo o princípio do reconhecimento da Comunicação como direito social e humano” (BAHIA, 2014, s.p.).

O Conselho foi formalmente instituído em 2011, por meio da Lei nº 12.212, como integrante da estrutura da Secretaria de Comunicação Social, e sua atuação é disciplinada por um regimento interno. O órgão detém as seguintes competências:

- I** - formular e acompanhar a execução da Política de Comunicação Social do Estado e desenvolver canais institucionais e democráticos de Comunicação permanente com a sociedade baiana;
- II** - formular propostas que contemplem o cumprimento do disposto nos capítulos referentes à Comunicação social das Constituições Federal e Estadual;
- III** - propor medidas que visem o aperfeiçoamento de uma política estadual de Comunicação Social, com base nos princípios democráticos e na Comunicação como direito fundamental, estimulando o acesso, a produção e a difusão da informação de interesse coletivo;
- IV** - participar da elaboração do Plano Estadual de Políticas Públicas de Comunicação Social, bem como acompanhar a sua execução;
- V** - orientar e acompanhar as atividades dos órgãos públicos de radiodifusão sonora e radiodifusão de sons e imagem do Estado;
- VI** - atuar na defesa dos direitos difusos e coletivos da sociedade baiana no que tange a Comunicação Social;
- VII** - receber e reencaminhar denúncias sobre abusos e violações de direitos humanos nos veículos de Comunicação no Estado da Bahia, aos órgãos competentes, para adoção de providências nos seus respectivos âmbitos de atuação;

VIII - fomentar a produção e difusão de conteúdos de iniciativa estadual, observadas as diversidades artísticas, culturais, regionais e sociais da Bahia;

IX - estimular o fortalecimento da rede pública de Comunicação, de modo que ela tenha uma participação ativa na execução das políticas de Comunicação do Estado da Bahia;

X - articular ações para que a distribuição das verbas publicitárias do Estado seja baseada em critérios técnicos de audiência e que garantam a diversidade e pluralidade;

XI - estimular a implementação e promover o fortalecimento dos veículos de Comunicação comunitária, para facilitar o acesso à produção e à Comunicação Social em todo o território estadual;

XII - estimular a adoção dos recursos tecnológicos proporcionados pela digitalização da radiodifusão privada, pública e comunitária, no incentivo à regionalização da produção cultural, artística e jornalística, e democratização dos meios de Comunicação;

XIII - recomendar a convocação e participar da execução da Conferência Estadual de Comunicação e suas etapas preparatórias;

XIV - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, para posterior homologação por ato do Chefe do Poder Executivo;

XV - convocar audiências e consultas públicas sobre Comunicação e políticas públicas do setor;

XVI - acompanhar a criação e o funcionamento de conselhos municipais de Comunicação;

XVII - fomentar a inclusão digital e o acesso às redes digitais em todo o território baiano, como forma de democratizar a Comunicação;

XVIII - fomentar a adoção de programas de capacitação e formação, assegurando a apropriação social de novas tecnologias da Comunicação. (BAHIA, 2011, s.p.)

O Conselho é presidido pelo(a) secretário(a) estadual de Comunicação Social (Secom) e outros seis representantes do poder público estadual, sendo um deles da Secom e os demais das Secretarias de Cultura; Educação; Ciência, Tecnologia e Inovação; Justiça e Cidadania e Direitos Humanos. Essa configuração posiciona a Comunicação como um ator estratégico no governo, pois aposta na transversalidade das políticas por ela desenvolvidas, envolvendo os demais atores da gestão pública na viabilização dos projetos da área, uma dinâmica oposta à realidade da Comunicação Pública no Brasil.

Além de ser composto por integrantes do governo, o Conselho de Comunicação Social conta ainda com um representante do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia; 20 representantes da sociedade civil, de diversos segmentos: entidade profissional de classe, universidades públicas, com atuação no Estado da Bahia; televisão aberta e por assinatura comercial; rádio comercial; empresas de jornais e revistas; agências de publicidade; empresas de telecomunicações; empresas de mídia exterior; empresas produtoras de audiovisual ou serviços de Comunicação; movimento de radiodifusão comunitária; entidades de classe dos trabalhadores do segmento de Comunicação Social; veículos comunitários ou alternativos; Organizações Não Governamentais (ONGs) ou entidades sociais vinculadas à Comunicação; movimentos sociais de Comunicação; movimentos sociais organizados; e entidades de jornalismo digital (BAHIA, 2011).

Essa composição indica a pluralidade na representação dos atores relacionados às políticas de Comunicação Pública, colocando movimentos sociais e representantes da comunidade, que historicamente são excluídos de processos decisórios, na mesma mesa de deliberação dos empresários da grande mídia. Segundo Dourado, existem pontos de inflexão entre os integrantes do Conselho, o que é inerente ao processo democrático. Nas primeiras discussões, a grande mídia acusava a iniciativa de censura e de suposta tentativa de controle do conteúdo veiculado pela imprensa tradicional. Porém, ele constata que, com o tempo, esse tipo de “desconfiança” e ilação por parte das empresas de Comunicação foram amenizadas e os debates mais acirrados já não se concentram mais sobre os conteúdos, mas sim em relação à distribuição da verba publicitária.

Adelmo de Assis Andrade,¹³ diretor de Imprensa e Comunicação do Sindicato dos Bancários da Bahia e representante das entidades sociais no Conselho de Comunicação Social do Estado da Bahia, também considera que a tentativa de redistribuição da verba publicitária é um dos principais pontos de embate no órgão.

A gente vai discutir com uma Record, uma Bandeirantes, interesses comerciais, a necessidade de ter espaço para um programa regional, a questão do audiovisual... o interesse econômico se sobrepõe à razão pela qual estamos debatendo. Os grupos econômicos eram antagônicos ao movimento social, era uma disputa de campos ideológicos em uma mesa como essa. Eu não imaginaria nunca estar de frente com representantes dessas emissoras, dessas empresas. E nós estamos do outro lado – movimento social, movimento indígena, sindicato dos jornalistas, centrais sindicais – para conseguirmos aparar as arestas e diferenças e conseguir debater em prol de um objetivo. (Adelmo Andrade).

As discussões sobre a verba publicitária ganharam maior destaque com a criação do Conselho, porque os recursos estaduais reservados para publicidade para distribuição entre os veículos de Comunicação, em especial do interior baiano, foram pauta de debates dos Encontros Regionais de Mídia, realizados entre 2012 e 2014 (BAHIA, 2014). Além disso, o próprio regimento interno estabelece no Capítulo I, art. 2º, como uma de suas competências: “articular ações para que a distribuição das verbas publicitárias do estado seja baseada em critérios técnicos de audiência e que garanta a diversidade e pluralidade” (BAHIA, 2012, s.p.).

¹³ Adelmo Andrade foi entrevistado pela autora do trabalho e a transcrição da entrevista está disponível no Apêndice I.

A partir dessa diretriz, a Secretaria de Comunicação Social implementou o Mapa da Mídia, através do qual veículos de Comunicação têm a oportunidade de se cadastrar, mediante documentação exigida nas contratações públicas, para veiculação de campanhas publicitárias promovidas pelo governo da Bahia. Essa nova configuração na distribuição de verba abre a possibilidade para a descentralização do fluxo, que tradicionalmente se concentra na grande mídia, e passa a contemplar, segundo Dourado, veículos do interior e mídias alternativas.

Essa iniciativa é muito simbólica do ponto de vista da democratização da Comunicação, tendo em vista que as mídias alternativas têm um viés mais progressista em relação à grande mídia, que prioriza os interesses comerciais e do mercado visando o lucro, o que compromete a pluralidade da linha editorial; e o histórico brasileiro de concentração dos meios de Comunicação sob domínio de poucos grupos.

O histórico da legislação de mídia do Brasil permite a concentração da propriedade dos meios de Comunicação. Isso ocorre devido à ausência de restrições legais e ao descumprimento das normas que já existem. Esse quadro pode resultar na omissão e no direcionamento de informações, o que impacta negativamente na pluralidade de ideias e diversidade de opiniões. (VIEIRA, 2021, p. 84).

Além disso, a mídia alternativa enfrenta grandes desafios para se estruturar e manter sua atuação, devido à dificuldade de obter fontes de financiamento, já que o conteúdo que produz não atende aos interesses do mercado e, muitas vezes, se contrapõe a ele, pois “o custo para se criar, produzir e manter uma produção independente e progressista na internet, seja site, blog, jornal eletrônico, Youtube etc., é alto” (VIEIRA, 2021, p. 84).

Ao estabelecer novos fluxos de distribuição da verba publicitária, incluindo a mídia alternativa entre os destinos dos recursos, o governo da Bahia atua para descentralizar a hegemonia da mídia tradicional e desenvolve uma política pública que favorece a pluralidade de ideias, valores progressistas relacionados a uma sociedade mais justa, igualitária e sem preconceitos.

A participação da TV Kirimurê no Conselho é um reflexo da inclusão da mídia alternativa nos debates. A emissora está situada em Salvador e foi fundada em 2017 e sua outorga foi concedida à Organização Social Filhos do Mundo. Dina Lopes,¹⁴ sua atual diretora,

¹⁴ Dina Lopes de Assis Andrade é diretora da TV Kirimurê, uma emissora comunitária de Salvador, gerida pela sociedade civil. Integra o Conselho de Comunicação Social da Bahia como representante das emissoras comunitárias. Foi entrevistada pela autora do trabalho e a transcrição da entrevista está disponível no Apêndice I.

é integrante do Conselho como representante dos canais comunitários. A gestão do canal é compartilhada e desempenhada pela sociedade civil.

A organização pleiteou esse canal, conseguiu concessão desse canal por 10 anos, onde essa gestão é feita somente por nós – Organização Social Filhos do Mundo. Atualmente, eu que estou à frente dessa gestão, compartilhada com outras pessoas que têm conteúdos a serem exibidos na TV. Nossos conteúdos são aqueles que, de preferência, dialogam com cidadania, questões sociais, cultura local, que traga um outro olhar para a TV que não seja aqueles que estamos acostumados a ver nas TVs. (Dina Lopes).

Segundo Dina Lopes, o nome da TV já foi escolhido com o objetivo de disseminar ideais relacionados às minorias, à diversidade e aos povos originários.

A TV Kirimurê tem um nome que tem um recorte bem regional e também trazemos a reflexão: Kirimurê é o nome da Baía de Todos os Santos,¹⁵ e que os Tupinambás,¹⁶ os primeiros povos que aqui estiveram, que chegaram antes dos colonizadores, eles chamavam a Baía de Todos os Santos de Kirimurê. Com a chegada dos portugueses eles rebatizaram para Baía de Todos os Santos. Hoje conhecemos por esse nome, porque é aquele que os portugueses deram. Então, a gente trouxe essa questão justamente para uma reflexão. Para que a gente possa assistir, falar o nome de uma TV, Kirimurê, e trazer esse recorte indígena, porque a gente tem muita história para contar. E nesse espaço a gente conta essa história. Então a TV Kirimurê é o canal da cidadania, que traz no seu conteúdo exatamente uma gestão coletiva e também uma forma de trazer o diálogo da cidadania para as pessoas que assistem. [...] Então a TV tem essa proposta, nós somos militantes de uma causa, que é a democratização da Comunicação. Acreditamos que ela é tão essencial como a Comunicação, a saúde, então a gente entende que ela tem que ser democrática, que as pessoas têm direito de se ver. (Dina Lopes).

Embora seja uma proposta do Conselho incentivar a pluralidade e a democratização dos meios de Comunicação, assim como da distribuição da verba da Secom, Dina Lopes, da TV Kirimurê, conta que ainda enfrenta dificuldades como TV comunitária para acessar incentivos públicos. Quando questionada sobre o assunto, ela expõe os desafios:

¹⁵ A Baía de Todos os Santos é um trecho do litoral brasileiro situado no estado da Bahia.

¹⁶ Os Tupinambás são indígenas, portanto, povos originários brasileiros, que habitavam a costa brasileira quando o Brasil foi encontrado pelos portugueses, em 1500.

Via conselho é muito difícil. Consegui verba do governo, explicando o papel da organização, mostrando que trabalhamos pelo fortalecimento das políticas públicas e que precisamos exibir as campanhas publicitárias que o governo promove. Então dialoguei diretamente com alguns atores que atuam nesse setor e a TV Kirimurê passou a receber essas campanhas. Mas muito pouco. Por exemplo, recebemos no mês retrasado duas campanhas: a da dengue e uma outra. E a gente acabou recebendo essas campanhas e exibindo, mas é muito difícil para a gente. Pleiteamos projetos sociais. Por exemplo, agora estamos com uma formação, diretamente para jovens, em audiovisual. Estamos trazendo esses jovens para mais perto da TV e para isso abrimos uma formação na área de edição, cenografia, imagem, e para isso, tivemos uma parceria com a Setre [Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda], que tem uma linha direcionada para esse tipo de ação. Então a gente participou do edital e a gente conseguiu aprovar o projeto. Mas esse projeto termina em junho [de 2023]. (Dina Lopes)

Outro grande avanço citado por Dourado, desde a criação do Conselho de Comunicação Social da Bahia, foi o processo de regionalização da atuação da Secom, que atua tanto na distribuição da verba publicitária, quanto no fluxo de informações. Segundo Jaime Dourado, foram implantadas sucursais da Secom em diversas regiões do estado, sob uma coordenação de regionalização, de acordo com territórios de identidade (sertão, litoral, semiárido, recôncavo, entre outros), nas quais profissionais de Comunicação Social levantam pautas de interesse local para disseminação na mídia. Inclusive, algo que era temido pela grande mídia – uma possível interferência no conteúdo – hoje é visto com bons olhos, porque a produção de conteúdos regionais pelas sucursais diversificou a pauta dos veículos de Comunicação, proporcionando conteúdo relevante vindo de regiões que muitas vezes não eram alcançadas por eles.

Nessa mesma dinâmica, ocorreu a regionalização da publicidade. “Se um jornalista de determinada sucursal detecta que há uma baixa cobertura vacinal em determinada região, a Secom prioriza a destinação de campanha publicitária com essa finalidade para os veículos locais” (Jaime Dourado).

Em relação a promover a pluralidade nos conteúdos disseminados pela mídia e também pelos canais institucionais da Secom, Dina Lopes considera o espaço proporcionado pelo conselho um avanço.

A gente pontua: por exemplo, dia 13 de maio, o dia da abolição. A gente dialoga [sobre] o 13 de maio constantemente dentro o conselho e não apenas no 13 de maio. A gente dialoga [sobre] a importância de ter um olhar atento à sociedade, principalmente às pessoas negras. Nós aqui em Salvador somos a maioria. Sendo a maioria, não ocupamos cargos de poder ainda. Nós ainda estamos ocupando cargos mínimos. Estamos abaixo da sociedade mesmo, principalmente as mulheres negras... na pirâmide, nós somos as últimas. Isso é estatística. [...] 20 de novembro, a gente não deixa chegar o 20 de novembro, a gente dialoga desde o 1º de janeiro, porque é importante que a gente traga esse olhar. Porque esse é o papel da TV. Nós temos o canal da cidadania e a cidadania deve trazer essas questões sempre, não apenas no 20 de novembro falar da Consciência Negra. A Consciência Negra é todos os dias. Todos os dias a gente precisa estar reafirmando dentro do Conselho o nosso papel e a importância da visibilidade negra. E a TV Kirimurê é essa janela escancarada, porque eles têm que olhar para mim e ver uma mulher preta na frente. Então eu tenho que marcar território sempre para que eu possa ser escutada. (Dina Lopes).

Adelmo Andrade, representante das entidades sociais no Conselho, também considera a diversidade das discussões e da representação uma conquista proporcionada pelo órgão.

Somos muito otimistas em relação a isso. Nessa última composição sempre pensamos nessas comunidades e segmentos. Movimento estudantil também tem participação interessante, porque a juventude contribui muito, é um combustível para tudo isso. Às vezes o tempo vai passando, a idade vai chegando... então a juventude tem que ser a continuidade disso tudo, e formar esse povo é interessante. Eu penso, diante de tudo que já passei, que estamos em um estágio bem melhor, estamos bem representados, esses povos, e quem não está no Conselho está em sintonia. (Adelmo Andrade).

A produção audiovisual independente também foi foco das políticas públicas desenvolvidas pela Secom como encaminhamento das diretrizes do Conselho. Em 2013, eles promoveram o 1º Ciclo Baiano de Formação em Audiovisual, atendendo a sugestão da Associação Produtores e Cineastas da Bahia, com dez oficinas de capacitação profissional. Esse é um dos diversos exemplos de política pública de Comunicação que causam efeitos transversais, neste caso, o desenvolvimento econômico, a partir de ferramentas de subsistência e geração de renda. O Conselho também se dedicou aos debates sobre o Plano Nacional de Banda Larga e o Marco Civil da Internet, que ocorriam em âmbito nacional e foram disseminados em território estadual, para ampliar o acesso da população às informações e à participação (BAHIA, 2014, s.p.).

Apesar dos avanços, há políticas públicas propostas pelo Conselho que não foram viabilizadas, segundo Dourado, devido à necessidade da criação de marcos legais na esfera federal e, também apoio. Um exemplo é o projeto de criação da Bahia Filmes, uma empresa pública estadual – assim como a Rio Filmes, por exemplo – que apoiaria a produção e distribuição de cinematográfica. “Chegamos a formular o projeto durante o governo Dilma e o

Ministro da Cultura estava interessado em apoiar sua viabilização, porém com a ruptura do *impeachment* não houve mais suporte do governo federal” (Jaime Dourado).

Outro impasse foi a concretização da proposta de inserção de publicidade estatal em rádios comunitárias, que não prosperou devido à necessidade de alteração da Lei 9.612, de 1998, que institui o serviço de radiodifusão comunitária e proíbe que rádios dessa natureza recebam verba publicitária.

O órgão também está buscando trabalhar temas mais contemporâneos, como o combate às *fake news*. Está sendo gestado um projeto de educação crítica, para discussão do tema nas escolas, para promover a conscientização dos estudantes sobre essa nova realidade do universo da Comunicação e para ampliação de sua capacidade de interpretação crítica acerca das notícias.

Para Adelmo de Assis Andrade, um desafio considerado substancial é a escassez na destinação de verba para atividades do órgão, como a realização de encontros regionais e preparatórios, para uma nova edição da Conferência Estadual de Comunicação da Bahia.

O principal problema é destinação de verba para esse espaço. É preciso ter recursos. A gente briga muito para isso. [...] Somos o primeiro Conselho de Comunicação Social do país. A gente precisa continuar dando vida a isso. Estamos lutando contra o sistema. O sistema não favorece grande parte desse segmento que está lutando, porque quem leva esse debate adiante é o movimento social. São as entidades. O movimento empresarial está ali para fazer o papel ou de conter, de represar, ou de avançar em uma coisa ou outra, para se mostrar. A gente esbarra na questão financeira. Sabemos que o lençol é curto para o governo, mas a Comunicação é importante, porque Comunicação é você educar o povo... educar o povo a se proteger, não cair em *fake news*, das armadilhas que o capital impõe às famílias, é até segurança para famílias também. Penso também que é uma questão de identidade, cultura, preservar os povos que precisam se afirmar cada vez mais (Adelmo Andrade).

O diálogo com uma parcela dos integrantes do Conselho de Comunicação Social da Bahia mostra que a instituição de um órgão dessa natureza é importante porque ele passa a tratar a Comunicação como uma política pública e, no caso baiano – embora encontre obstáculos –, a estabelecer diretrizes para a consolidação de uma contra-hegemonia. Essa experiência também demonstra que enfrentar os interesses do mercado em prol da democratização dos meios de Comunicação e uma maior pluralidade é uma missão árdua, lenta e que exige muito empenho e capital político por parte dos governos.

4.1. Plano Estadual de Comunicação Social da Bahia

Previsto na Constituição baiana, o Plano Estadual de Comunicação Social (PECs) foi instituído em 2020, denominado como “instrumento da Política Pública de Comunicação Social do Estado”. Entre seus objetivos gerais estão “a busca pela crescente agilidade e eficiência do fluxo da informação; o respeito às diversidades regionais; a transparência e a interatividade cada vez maior com a sociedade” (BAHIA, 2020, s.p.).

A iniciativa é pioneira no Brasil, já que não há registro de elaboração de outro documento desta natureza, seja pela União, estados ou municípios. Jaime Dourado avalia que a proposta é embrionária, justamente por não haver outra referência anterior. Sua composição é fruto de discussões promovidas em comissões, grupos de trabalho e audiências promovidas desde 2015 e ele deve ser aprimorado em uma próxima Conferência Estadual de Comunicação que vem sendo planejada.

A proposta de ação formulada no Plano Estadual de Comunicação Social prevê intervenções no fluxo da informação produzida pela Comunicação Estatal, como o aprofundamento do processo de regionalização do conteúdo, buscando fortalecer a inserção de entidades de representação civil, tanto na recepção das informações, quanto na produção. Também propõe maior suporte às rádios comunitárias, dentro das possibilidades da atual legislação.

Outro ponto que merece destaque são as diretrizes para ações publicitárias, propondo a cidadania como tema, por meio da difusão de temáticas relacionadas à cultura baiana, assim como o combate à violência, à discriminação, ao racismo, ao feminicídio, à homofobia, entre outros. Ainda em relação à publicidade, o plano propõe que ela seja direcionada também a iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico, promovendo o turismo, o empreendedorismo e as potencialidades locais.

A ampliação do acesso à internet em diversos ambientes, como escolas, e sua expansão para o maior território possível também estão entre as propostas do Plano Estadual de Comunicação Social, por meio do diálogo e parcerias com as operadoras de telefonia.

A experiência do governo da Bahia, por meio do Conselho de Comunicação Social, demonstra a importância do empenho do Estado na construção de novos modelos de Comunicação Pública, em que a área ganha autonomia para protagonizar o processo de geração de políticas públicas transformadoras, como a criação de novos canais de diálogo e participação entre governo e sociedade. Sua trajetória também demonstra a necessidade de um arranjo

nacional, com envolvimento da União, para a criação de um arcabouço legal que viabilize avanços que demandam a regulamentação nacional; assim como políticas de incentivo.

Assim, a atuação do Conselho de Comunicação do Estado da Bahia é o exemplo que mais se aproxima de um ideal de Comunicação Pública, responsável pelo desenvolvimento de programas de promoção da transformação social, construção da cidadania e fortalecimento de uma cultura contra-hegemônica.

CONCLUSÃO

A construção da Comunicação Pública como uma área de atuação do governo autônoma e protagonista na produção de políticas públicas ainda está em fase embrionária no Brasil. Conclui-se que essa realidade é fruto de uma combinação de fatores que envolvem o seu histórico, sua multiplicidade de conceitos e, também, a falta de vontade e de iniciativa dos governantes. Essa construção levou a Comunicação a exercer uma função assessoria na gestão pública de mero instrumento de divulgação das ações das demais áreas e de profunda submissão à cúpula governamental, conforme abordado no Capítulo 1.

Esta pesquisa mostrou que, embora a bibliografia sobre a problematização do tema não seja extensa, os autores que discorreram sobre ele contribuíram com importantes avanços para a definição de um conceito de Comunicação Pública, de forma a circunscrevê-la ao processo de Comunicação do Estado com a sociedade. Porém, constatou-se que ainda era necessária uma maior concretude na definição do termo, o que resultou, neste trabalho, na formulação de um novo conceito, que buscou expandir a missão da Comunicação Pública para além da Governamental (institucional do governo), e incorporar o escopo de criar novos canais de diálogo com a sociedade, novas formas de relacionamento com a mídia e fomentar uma cultura contra-hegemônica. Assim, o conceito de Comunicação Pública formulado a partir desta pesquisa consiste na Comunicação Pública como área de atuação do Estado, responsável pela produção de políticas públicas que garantam a transparência dos atos públicos de um governo ou órgão público e o direito dos cidadãos de acesso à informação. Aquela que promove o diálogo com a sociedade, por meio da criação de canais de participação, em uma relação de ambivalência, fomentando a prática da cidadania ativa e a criação de espaços propícios à liberdade de expressão e ao acesso à Comunicação como um direito humano. Tem como um dos eixos de atuação a Comunicação Governamental, por meio do relacionamento e articulação de conteúdos com a imprensa, veiculação de informações e campanhas de utilidade pública nos canais institucionais governamentais e produção e publicação de materiais de Comunicação em diversos meios, utilizando essas ferramentas para estimular o senso crítico do cidadão e a construção de uma sociedade democrática, igualitária e sem discriminação e preconceitos.

O Capítulo 2 evidenciou o quanto é urgente que a Comunicação seja tratada como um direito fundamental, conforme prevê a Constituição brasileira e, também, tratados internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU). O estudo desses marcos legais permitiu concluir que suas diretrizes são negligenciadas e que os cidadãos brasileiros não têm acesso a informações de interesse público, tampouco a conteúdos plurais e representativos, ou

então, canais de participação e de manifestação de suas ideias e pensamentos, o que prejudica o exercício de sua cidadania plena.

A Comunicação e cidadania são conceitos interligados, cujo crescimento e aperfeiçoamento reforçam a existência mútua. A Comunicação deve ser plena a tal ponto que possa oferecer ao cidadão condições de se expressar enquanto personalidade crítica e autônoma, emancipar-se e compreender-se, de modo a fomentar a capacidade de mobilização e organização dos sujeitos que consistirá, em última instância, na concretização da cidadania ativa, fruto do aprendizado, da produção coletiva de saberes, capaz de romper com formas de exclusão e de opressão e encontra caminho e modelos próprios de organização e vida coletiva (DUARTE, 2007b, p. 113).

Este estudo também evidenciou que a formulação de um modelo de Comunicação Pública pautado pela construção da cidadania partiu da iniciativa de acadêmicos, pensadores e movimentos sociais e não da ação governamental. Um exemplo disso é a realização da 1ª Conferência de Comunicação, que aconteceu apenas em 2009, no governo Lula, após forte pressão desses setores, porém não logrou muitos avanços.

Essa experiência demonstrou que, para prosperar na estruturação da Comunicação Pública brasileira, é necessário que ela seja incorporada como diretriz no pacto federativo. Isso significa que o governo federal deve elaborar um Sistema Único de Comunicação, assim como existe um Sistema Único de Saúde e um Sistema Único de Assistência Social, que defina as responsabilidades e a missão de cada ente federativo na produção de políticas públicas de Comunicação. A União também deve se comprometer com a realização de Conferências do setor e com a criação de um Conselho Nacional de Comunicação Social, para participação da sociedade na definição e deliberação de programas neste campo e na proposta de marcos legais e regulamentadores; e, também, incentivar a criação de Conselhos nos âmbitos estadual e municipal. Essas são medidas importantes para que a Comunicação se torne uma política permanente de Estado, com a qual toda a Federação se comprometa, assumindo metas e compromissos.

Da mesma forma, é urgente e necessária a formulação de leis que disciplinem a atuação dos setores de Comunicação nos órgãos públicos, buscando combater a política de aparelhamento de sua atuação com interesses políticos e pessoais de seus mandatários. Essa medida poderá contribuir para erradicar o estigma de que a Comunicação Pública se resume a uma ferramenta de marketing político, permitindo que ela possa ir além e cumprir o seu papel social.

Não obstante, é preciso um olhar especial aos profissionais que atuam nesta área, conscientizando-os sobre sua importância e a responsabilidade que podem assumir nesse

processo. Os gestores de Comunicação na área pública se mantêm extremamente subordinados à agenda dos mandatários e, como exposto na Introdução, parcela significativa dos governos não possui Secretaria de Comunicação. Isso sinaliza que esses setores dispõem de estrutura reduzida e, portanto, carecem de tempo e mão de obra para dedicar a um novo modelo de Comunicação.

Neste contexto, o papel dos sindicatos, das universidades e dos movimentos sociais é fundamental para a criação de uma nova consciência profissional. É imprescindível a inserção da disciplina “Comunicação Pública” no currículo dos cursos de Comunicação Social, para o fomento de uma nova cultura relacionada a essa área de atuação, através da formação dos futuros profissionais. Também é necessário despertar neles a capacidade de proposição de novos caminhos para a Comunicação Estatal e de contestação do modelo vigente, para a implementação de novas alternativas, que privilegiem o interesse público, em detrimento da subordinação aos anseios do corpo dirigente das instituições.

A sua operacionalização – da Comunicação Pública – demanda necessariamente uma opção política pela cidadania e pelo interesse público. Mas exige também a capacidade profissional de viabilizar padrões adequados que promovam não apenas a divulgação, mas também o acesso à informação e oportunidades de diálogo e participação. É, portanto, um espírito público suportado por uma necessária capacidade técnica. (DUARTE, 2007a, p. 70).

Esta pesquisa também evidenciou, no Capítulo 3, que os esforços para construção de uma Comunicação Pública como ferramenta de contra-hegemonia e instrumento emancipatório dos cidadãos, embora escassos, partiram dos governos e dos setores progressistas. A direita e os setores conservadores têm forte influência sobre a grande mídia e a utilizam como ferramenta de manutenção de sua hegemonia. A essa parcela da sociedade não interessa um modelo de Comunicação que dê voz aos cidadãos e, também, aos veículos de Comunicação alternativos, que contestam o modelo vigente.

Porém, mesmo os setores progressistas, que têm interesse em contrapor essa lógica, não desempenharam grandes esforços nesse sentido, por receio de perder o apoio de setores importantes na correlação de forças para as disputas eleitorais. Um exemplo disso é a regulação da mídia, tachada pela grande mídia como censura e, dessa forma, condenada por parcela da sociedade, quando, na verdade, ela é um caminho para combater os monopólios e oligopólios dos meios de Comunicação e de promover a pluralidade de ideias nesses canais.

De um modo geral, na definição de políticas públicas, os governos progressistas, democráticos e populares enfrentarão o tempo todo enorme oposição dos setores conservadores. Então, quem não puder entender que a disputa política deve estar no centro da política de Comunicação de qualquer governo progressista, está equivocado. (MARTINS, 2018, p. 37).

A entrevista com Jaime Dourado, integrante do Conselho de Comunicação Social do Estado da Bahia como representante do governo, evidenciou, no Capítulo 4, uma forma inovadora de consolidação da Comunicação como produtora de políticas públicas e demonstra que o engajamento dos entes federativos pode transformar o cenário da Comunicação Pública no Brasil. Essa experiência é uma prova de que com vontade política e disposição para enfrentar as forças dominantes é possível desenvolver um novo modelo de Comunicação Pública, mesmo com limitações, que proporcione impactos positivos para a sociedade.

No mesmo capítulo, a entrevista com Adelmo de Assis Andrade, diretor de Imprensa e Comunicação do Sindicato dos Bancários da Bahia e representante das entidades sociais no Conselho de Comunicação Social do Estado da Bahia, reforçou a importância da criação do Conselho para a geração de políticas públicas de Comunicação. Endossou a versão de Jaime Dourado, de que a iniciativa proporcionou espaços de debates sobre a necessidade de regionalização do conteúdo, divulgação de temas referentes às minorias, combate a preconceitos, porém relatou a dificuldade de organização de novas Conferências, devido à limitação orçamentária e falta de investimentos públicos nesse sentido, além da resistência da grande mídia em relação à democratização dos investimentos de verba pública em publicidade.

Ainda no Capítulo 4, a entrevista com Dina Lopes, diretora da emissora de TV comunitária Kirimurê, mostrou entraves ainda maiores para a democratização dos meios de Comunicação e apoio às emissoras comunitárias. Ela demonstrou a grande dificuldade que o órgão e o Estado têm de enfrentar os interesses do mercado para fortalecer a mídia alternativa. Ao mesmo tempo, expôs como o Conselho é um espaço para debates da Comunicação como política pública e, também, para exposição da pluralidade de ideias, com a possibilidade de abordar temas relacionados às minorias e combate às desigualdades, mesmo que haja resistência por parte de alguns setores. Essa experiência e visão indicam que, mesmo com um conselho instituído, o poder público ainda tem dificuldades em promover uma distribuição mais igualitária e plural da verba da Comunicação, o que corrobora o fortalecimento da grande mídia e impõe diversos desafios à estruturação da mídia alternativa e contra-hegemônica no país.

A Comunicação Pública é fundamental para a democracia plena. O processo de redemocratização vivido no Brasil na década de 1980 baseou-se em um modelo de participação da sociedade na formulação das políticas públicas, inclusive na elaboração da Constituição de

1988, que contou com amplo envolvimento dos diferentes setores – e não por acaso foi denominada Constituição Cidadã. Seu conteúdo prevê uma série de mecanismos de participação social e descentralização do poder estatal. Nesse sentido, a Comunicação é a área que tem condições de oportunizar o acesso das pessoas à esfera decisória, por meio da disseminação de informações de interesse público e criação de novos canais de diálogo e participação.

Para cumprir com esse objetivo, é fundamental a estruturação dos setores de Comunicação, tanto no governo federal, quanto nos estados e municípios. Essas equipes devem conquistar uma atuação mais independente para a produção de políticas públicas nesta área. A Comunicação Governamental, que é um dos eixos de atuação da Comunicação Pública, deverá produzir conteúdos para além do marketing de gestão. Ela deve estar comprometida em levantar os temas que de fato são de interesse público e que podem contribuir com uma transformação social. Também deve estar engajada com uma abordagem mais representativa e plural.

A Comunicação Pública, por sua vez, deve superar as fronteiras da Comunicação Governamental (institucional). Ela deve ser capaz de criar um conjunto de ações, que envolvem a democratização dos meios de Comunicação, o incentivo às mídias alternativas, a descentralização dos investimentos em publicidade, por meio da formulação de novos critérios de investimento, e uma atuação transversal, envolvendo outros setores do governo e, também, da sociedade, em um projeto de contra-hegemonia.

A conclusão desta dissertação ocorre no início do terceiro mandato do governo Lula. Embora os movimentos sociais sejam incansáveis na luta pela construção de uma Comunicação Pública como política de Estado e como ferramenta de disputa contra-hegemônica, é evidente que uma grande transformação nesse sentido depende do engajamento governamental, sobretudo da União. Contudo, a conjuntura atual mostra uma democracia extremamente fragilizada, sobretudo em decorrência de um contexto no qual a pós-verdade e as *fake news* colocam em xeque o sistema democrático, os fatos e as instituições. Não existe outro caminho possível para a reconstrução do sistema democrático senão a estruturação de um arcabouço de ações e legislações no campo da Comunicação Pública, que incentive a formação do senso crítico dos indivíduos, tornando-os intelectualmente capazes de discernir a realidade, em detrimento da sua manipulação; e que empodere os cidadãos como atores protagonistas desta transformação, para a promoção de valores contra-hegemônicos, em prol de uma sociedade mais justa, igualitária e plural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Hanrrikson. Pela reeleição, Planalto eleva gasto em publicidade na Globo em 75% em 2022. **Uol**, São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/04/por-reeleicao-planalto-volta-a-globo-e-dobra-gasto-com-publicidade-na-tv.htm#:~:text=Somados%2C%20os%20cinco%20maiores%20canais,divulga%C3%A7%C3%A3o%20da%20reforma%20da%20Previd%C3%Aancia>>. Acesso em: 6 maio 2023.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAHIA **Plano Estadual de Comunicação**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2020. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Plano-de-Comunica%C3%A7%C3%A3o-Social.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2023.

BAHIA. **Conselho Estadual de Comunicação Social**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2014. Disponível em: <http://www.bahia.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro_Conselho_Comunicacao_Bahia-1.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2023.

BAHIA. **Lei 12212, de 4 de maio de 2011**. Salvador, 2011. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1027676/lei-12212-11>>. Acesso em: 1º jan. 2023.

BITTAR, Jorge. **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Usos e Significados da Comunicação Pública. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 6, 2006. Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2023.

BRASIL. Casa Civil. 90% dos lares brasileiros já têm acesso à internet no Brasil. Casa Civil, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/90-dos-lares-brasileiros-ja-tem-acesso-a-internet-no-brasil-aponta-pesquisa#:~:text=Em%202021%2C%20o%20número%20de,mais%20do%20que%20em%202019.pesquisa#:~:text=Em%202021%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,mais%20do%20que%20em%202019>> . Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. In: DUARTE, J. (Org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 134-153.

CARDOSO, Rafael. Rendimento domiciliar *per capita* no Brasil foi de 1.625 em 2022. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <[https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-02/rendimento-domiciliar-capita-no-brasil-foi-de-r-1625-em-2022#:~:text=Na%20sequ%C3%A2ncia%2C%20est%C3%A3o%20S%C3%A3o%20Paulo,Pernambuco%20\(R%24%201.010\)>](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-02/rendimento-domiciliar-capita-no-brasil-foi-de-r-1625-em-2022#:~:text=Na%20sequ%C3%A2ncia%2C%20est%C3%A3o%20S%C3%A3o%20Paulo,Pernambuco%20(R%24%201.010)>)>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CARTA CAPITAL. Cinco famílias controlam 50% dos principais veículos de mídia do país, indica relatório. **Carta Capital**, São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cinco-familias-controlam-50-dos-principais-veiculos-de-midia-do-pais-indica-relatorio/>>. Acesso em 5 mar. 2023.

CASTRO, Manuel Antônio de. **Dicionário de Poética e Pensamento**. Rio de Janeiro: UFRJ, [2020]. Disponível em: <<http://www.dicpoetica.letras.ufrj.br>>. ACESSO EM: 2023.

CORREIA, Victor. Líderes Neopentecostais pregam para reeleger Bolsonaro. **Correio Braziliense**, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/08/5029012-lideres-neopentecostais-pregam-para-reeleger-bolsonaro.html>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CURTINOVI, Jéfferson; LIEDTKE, Paulo. Comunicação Pública no Brasil: passado, presente e futuro. **Revista Comunicação Pública**, v. 11, n. 20, 2016. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cp/1171>>. Acesso em: 1º jan. 2023.

D' ANCONA, Matthew. **Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news**. Barueri: Faro Editorial, 2018.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Educação Política: Gramsci e o problema da hegemonia**. São Paulo: Cortez, 1985.

DUARTE, Jorge. Instrumentos da Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007a. p. 57-71.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e Cidadania. In: DUARTE, J. (Org). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007b. p. 95-115.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO DO PT. **O modo petista de governar e de atuação parlamentar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

EXTRA. Governo Bolsonaro paga influenciadores para defender tratamento precoce. **Extra**, 2021. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/coronavirus/governo-bolsonaro-pagou-influenciadores-para-defender-atendimento-precoce-contra-covid-19-diz-agencia-24950528.html>>. Acesso em: 6 maio 2023.

FERREIRA, Gabriela Nunes; FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. Cidadão/Cidadania. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Unesp, 2018. p. 135-140.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022a.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022b.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022. Disponível em <<https://www.programajuntospelobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/06/documento-diretrizes-programaticas-vamos-juntos-pelo-brasil-20.06.22.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

G1. Youtube remove live com notícias falsas de Bolsonaro sobre urnas eletrônicas. **G1**, São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2022/07/19/youtube-remove-live-de-bolsonaro-com-noticias-falsas-sobre-urnas-eletronicas.ghtml>>. Acesso em: 6 maio 2023.

GALF, Renata. Facebook e Instagram derrubam live em que Bolsonaro associou Aids à vacina da Covid. **Uol**: São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/10/facebook-e-instagram-derrubam-live-em-que-bolsonaro-associou-aids-a-vacina-da-covid.shtml>>. Acesso em: 6 maio 2023.

GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Unesp, 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

IDEC. Maioria das classes C, D, E não acessa seus direitos por falta de internet, revela pesquisa. **Idec**, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://idec.org.br/release/maioria-da-classe-c-d-e-e-nao-exerce-seus-direitos-por-falta-de-internet-revela-pesquisa>>. Acesso em: 1º maio 2023.

INTERVOZES. Conferência Nacional de Comunicação: um marco da democracia no Brasil. **Intervozes**, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em: 4 dez. 2022.

KUCINSKI, Bernardo. Apresentação. In: DUARTE, Jorge. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

LEMOS, Mariana; LAMIR, Daniel. "Paulo Freire e a EduComunicação nasceram simultaneamente", afirma o professor Ismar Soares. **Brasil de Fato**, 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/09/20/paulo-freire-e-a-educomunicacao-nasceram-simultaneamente-afirma-o-professor-ismar-soares>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

MANIERI, Tiago; ROSA, Elisa Costa Ferreira. Comunicação Pública, Cidadania e Democracia: algumas reflexões. **Revista Comunicação Midiática**, v. 7, n. 1, p. 192-206, jan./abr. 2012. Disponível em: <<https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/307/306>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MARINHO, Caixeta Donalva. CAS aprova projeto que regulamenta o Conselho de Comunicação Social. Câmara Legislativa do Distrito Federal, DF, 2012. Disponível em <<https://www.cl.df.gov.br/-/cas-aprova-projeto-que-regulamenta-o-conselho-de-comunicacao-social>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MARTINS, Franklin. A batalha da comunicação deve ser permanente. In: MARX, Ana Flávia (Org.). **Os desafios da comunicação nas administrações públicas**. São Paulo: Centro de Estudos de Mídia Alternativa Barão de Itararé, 2018. p. 37-40.

MARTINS, Marcos Francisco. **Ensino Técnico e Globalização: Cidadania ou Submissão**. Campinas: Autores Associados, 2000.

MARX, Ana Flávia (Org.). **Os desafios da comunicação nas administrações públicas**. São Paulo: Centro de Estudos de Mídia Alternativa Barão de Itararé, 2018.

MATOS, Heloisa. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 47-58.

MELLO, Igor. Bolsonaro teve maior votação em cidades com mais evangélicos. **Uol**, São Paulo: 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/15/bolsonaro-teve-maior-votacao-em-cidades-com-mais-evangelicos.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MELO, José Marques de. MacBride, a NOMIC e a participação latino-americana na concepção de teses sobre a democratização da comunicação. **LOGOS 28**: Globalização e Comunicação Internacional, ano 15, p. 42-59, 1º semestre 2008.

MICHAELIS dicionário brasileiro da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 19 fev. 2023

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Comunicação – Cecom. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/instituicao_unidade/conselho-estadual-de-comunicacao-social-cecom>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MOM BRASIL. Indicadores de risco à pluralidade na mídia. **Media Ownership Monitor Brasil**, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://brazil.mom-gmr.org/br/destaques/concentracao/>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MONTEIRO, Graça Franca. A Singularidade da Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.) **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 57-71.

MOREIRA, Michel de Oliveira. A Comunicação como um direito humano. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 5, ed. 6, v. 4, pp. 17-35, junho de 2020. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/comunicacao/direito-humano>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Hegemonia. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Unesp, 2018.

NÖTH, Winfried. Comunicação: os paradigmas da simetria, antissimetria e assimetria. **MATRIZES**, São Paulo, ano 5, n. 1, p. 85-107, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/38310>>. Acesso em: 6 maio de 2023.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. **Organicom**, ano 3, n. 4, 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138912/134260>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Paris: ONU, 1976.

PAULINO, Fernando Oliveira; RAMOS, Murilo César. Pelo registro do que foi vivido e por mais Conferências. In: RAMOS, Murilo César; PAULINO, Fernando Oliveira; VALENTE, Jonas; URUPÁ, Marcos; CARVALHO, Mariana Martins (Org.). **Conferência Nacional de Comunicação: 10 anos depois. Velhos e novos desafios das políticas de Comunicação no Brasil.** São Cristóvão: Ulepicc, 2020. p. 9-13. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Comunicacao/2020%20-%20conferencia%20nacional%20de%20comunicacao%2010%20anos%20depois_%20os%20desafios%20das%20polticas%20de%20comunicacao%20no%20brasil%201.pdf>. Acesso em: 7 maio.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. **Cidadania na Cidade.** Holambra: Editora Setembro, 2013.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. **Educação Política: Uma experiência com o Orçamento Participativo.** São Paulo: Alínea, 2008.

PEREIRA, Tiago. Secom vai resgatar governo como fonte confiável, diz Pimenta. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/secom-vai-resgatar-governo-como-fonte-confiavel-diz-pimenta/>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento em Gestão. Recife: Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <www.portais.pe.gov.br/web/seplag/imprensa/nucleo-de-comunicacao>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PWC. O abismo digital no Brasil. **PWC**, Barueri, 2021. Disponível em: <<https://www.pwc.com.br/pt/estudos/preocupacoes-ceos/mais-temas/2022/o-abismo-digital-no-brasil.html>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

REDE BRASIL ATUAL. Governo Bolsonaro bancou 2 milhões de anúncios em sites e canais de fake news. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/verba-federal-2-milhoes-anuncios-ake-news/>>. Acesso em: 6 maio 2023.

RODRIGUES, Fernando. TV Globo recebeu R\$ 6,2 bilhões de publicidade federal com PT no Planalto. **UOL**, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1649933-tv-globo-recebeu-r-62-bilhoes-de-publicidade-federal-com-pt-no-planalto.shtml>>. Acesso em: 1º jun. 2023.

SADER, Emir. **Gramsci – poder, política e partido.** São Paulo: Expressão Popular, 2014.

SAMPAIO, Marianna. Desigualdade Digital. **CCSA**, Natal, 2020. Disponível em: <<https://ccsa.ufrrn.br/portal/?p=12407>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SANTA CATARINA. Secretaria do Estado de Comunicação. Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/noticias/secom>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SANTOS, Emily. Falta de internet na casa dos alunos dificultou ensino remoto em 8 de cada 10 escolas, aponta levantamento do Cetic. **G1**, São Paulo, 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/31/pesquisa-cetic-ensino-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – Fake News. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2292>>. Acesso em: 1º jun. 2022.

SENADO FEDERAL. Conselho de Comunicação Social – CCS. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>>. Acesso em: 2023.

SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO ESTADO D RIO DE JANEIRO. **Macaé perto de criar seu Conselho Municipal de Comunicação**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://jornalistas.org.br/2018/04/24/macaee-perto-de-criar-seu-conselho-municipal-de-comunicacao/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

TEIXEIRA, Lucas Borges. CPI lista fake news de Bolsonaro e aliados sobre Covid; veja o que checamos. **Uol**, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2021/10/20/fake-news-cpi-da-covid-presidente-jair-bolsonaro-filhos.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

TERSO, Tâmara. Acesso à internet ainda é entrave para o acesso à comunicação. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, 2022. Disponível em <<https://diplomatique.org.br/acesso-a-internet-ainda-e-entrave-ao-direito-a-comunicacao/>> . Acesso em: 30 abr. 2023.

UNITED STATES HOLOCAUST MUSEUM. A propaganda política nazista. **Enciclopédia do Holocausto**. UNITED STATES HOLOCAUST MUSEUM: Washington, DC, [2021]. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/pt-br/article/nazi-propaganda>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

UOL. Covid: Bolsonaro mente ao dizer que OMS é contra vacinar adolescentes. **Uol**, São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2021/09/16/covid-bolsonaro-mente-ao-dizer-que-oms-e-contra-vacinar-adolescentes.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2023.

VALENTE, Jonas; PAULINO, Fernando Oliveira; URUPÁ, Marcos. Políticas de Comunicação no Brasil: da Confecom ao Governo Bolsonaro. In: RAMOS, Murilo César; PAULINO, Fernando Oliveira; VALENTE, Jonas; URUPÁ, Marcos; CARVALHO, Mariana Martins (Org.). **Conferência Nacional de Comunicação: 10 anos depois**. Velhos e novos desafios das políticas de Comunicação no Brasil. São Cristóvão: Ulepicc, 2020. p. 31-56.

VIEIRA, Divino Barros. **A concentração da mídia no Brasil e seu impacto na pluralidade de ideias**. 2021. Dissertação (Mestrado em Estado, Gobierno y Políticas Públicas)–FLACSO/FPA, Belo Horizonte 2021.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2002.

VILELA, Maria Diogenida de Almeida. **Legislação que Disciplina os Conselhos de Políticas Públicas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4948583/mod_resource/content/1/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20que%20disciplina%20os%20conselhos%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20tanto%20na%20esfera%20federal%20quanto%20nas%20esferas%20estaduais%20e%20municipais.pdf> Acesso em: 13 jan. 2023.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication publique**. Paris: PUF, 1995. Tradução resumida do livro: Elizabeth P. Brandão. Disponível em: <<https://comunicacaopublicafiles.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

APÊNDICE I

Transcrição da entrevista realizada em dezembro de 2022 com Jaime Fernandes Dourado, Assessor de Políticas Públicas e Ouvidor Adjunto na Secretaria de Comunicação do Estado da Bahia e Conselheiro no Conselho de Comunicação Social como representante do poder público

Yasmim Taha: Desde quando o sr. atua no Conselho de Comunicação Social do Estado da Bahia?

Jaime Dourado: Desde 2014.

YT: Qual foi a motivação para a implantação do Conselho?

JD: O Conselho surge a partir das Conferências de Comunicação. Houve uma Conferência Estadual de Comunicação, em 2008, e uma das demandas foi a criação da Secretaria de Comunicação. Havia uma Secretaria de Comunicação anteriormente, mas ela havia se tornado uma assessoria. Então, uma das demandas dessa Conferência foi a recriação da Secretaria de Comunicação, juntamente com a criação de um Conselho Estadual de Comunicação Social.

YT: Como o sr. define o papel do Conselho?

JD: Ele é um órgão responsável por sugerir políticas públicas e é composto por diferentes atores. Além do poder público, ele é composto por órgãos da sociedade civil organizada, empresários, e a função deles é promover reuniões trimestrais, comissões, para propor realmente políticas públicas nessa área, da Comunicação. Esse é o papel principal.

YT: Neste tempo de Conselho, quais foram os principais objetivos e avanços atingidos?

JD: Promovemos uma série de diálogos no campo da Comunicação. Além das reuniões, a gente ampliava para diálogos sobre Comunicação e temas sugeridos pelo Conselho, como o Marco Civil da Internet, políticas públicas voltadas para o audiovisual e rádios comunitárias. A gente chegou a formular um projeto de criação da Bahia Filmes, a exemplo da Rio Filmes, mas foi na época do rompimento, na época da presidenta Dilma... O Ministério da Cultura estava apoiando esse projeto. Houve também a criação do projeto para inserção de publicidade nas rádios comunitárias. Sabemos que isso é proibido pela legislação, mas também não foi em frente por conta da situação em Brasília. Mas, fora isso, atendemos algumas leis, principalmente da

regionalização da Comunicação. Tivemos vários avanços na Bahia nesse sentido a partir do Conselho de Comunicação.

YT: Vocês têm representantes da grande mídia no Conselho?

JD: Sim. Temos representantes de TVs abertas, rádios, jornais, revistas...

YT: E como é a dinâmica e o relacionamento com eles? Como o governo faz a interlocução entre as demandas e críticas dos movimentos sociais à grande mídia?

JD: No início foi bastante controverso. Mas depois ficou mais tranquilo. Como tudo é votado, existem votações apertadas. Tem coisas que não passam, mas outras que são bastante dialogadas, outras em que fazemos ajustes. Mas no geral temos um resultado bastante animador, de colocar esses atores tão diferentes na mesma mesa para dialogar. Temos a TV pública da Bahia que também participa, assim como o Irdeb (Instituto de Radiodifusão da Bahia), que comporta a TV Educativa e a Rádio Educadora. Temos esse diálogo e ele é bastante profícuo.

YT: Conseguiria me exemplificar algumas pautas que são o principal ponto de inflexão?

JD: É em relação à questão de divisão da publicidade, cada um puxar para seu lado.

YT: Você falou sobre a regionalização das ações da Secom para produção de conteúdo. Isso foi bem aceito pela grande mídia? Vocês têm abertura para sugerir temas para grande mídia?

JD: Em relação à conteúdo, não temos enfrentado problemas. Em relação à verba publicitária sim. Mas a questão da regionalização dos conteúdos é super interessante para a grande mídia, porque você amplia conhecimento e não ficam dependendo de conteúdos apenas de Salvador. A gente pauta bastante a grande mídia para eles terem conteúdos mais qualificados, porque temos profissionais em outras regiões que levantam conteúdo, checam. Temos equipes grandes que enviam conteúdos para as mídias. Outra questão interessante são as pautas relacionadas à diversidade. O próprio plano de Comunicação pauta muito questões relacionadas a racismo, mulher, gênero, temos isso bastante forte aqui na Bahia.

YT: O Conselho também pauta ações de Comunicação relacionadas a outras Secretarias? Por exemplo, campanhas publicitárias em escolas, que exigem uma transversalidade com outras áreas do governo?

JD: Sim. O Conselho é composto também por outras Secretarias: Educação, Cultura, Justiça e Direitos Humanos, Ciência e Tecnologia, entre outras, que estão bastante presentes, então sempre surge essa transversalidade.

YT: **Em relação às mídias sociais, existe participação ativa das pautas oriundas do Conselho nas redes sociais?**

JD: Sim, bastante. O próprio Secretário é presidente do Conselho e pauta essas questões nas redes sociais, com critérios de viabilidade. São sugestões que trazem o que cada um desses atores está vivendo.

Transcrição da entrevista realizada em maio de 2023 com Adelmo de Assis Andrade, Diretor de Imprensa e Comunicação do Sindicato dos Bancários da Bahia e representante das entidades sociais no Conselho de Comunicação Social do Estado da Bahia

Yasmim Taha: Desde quando o senhor atua no Conselho de Comunicação Social da Bahia?

Adelmo Andrade: Já estou há alguns mandatos no Conselho. Participei representando as entidades – o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé; hoje participo pelo Sindicato dos Bancários da Bahia. Já participei também pelo Partido Comunista do Brasil, pela área de Comunicação. Então hoje estou no quarto mandato. Ele não se renova dentro da mesma entidade. Então pelo Sindicato dos Bancários assumi agora. Estou como diretor do Departamento de Comunicação do Sindicato dos Bancários, em meu quinto mandato. Sou publicitário, membro do Fórum Nacional pela Democratização da Mídia. A gente vem de uma luta há alguns anos buscando uma Comunicação mais social que sirva às várias camadas da sociedade, sem privilégios a grupos econômicos. O que a gente tem buscado aí é a chance de fazer uma Comunicação com políticas públicas, com orientação, seja questão de raça, de gênero, diversidade, questão cultural de cada região, que seja respeitado.

YT: Como é a dinâmica das reuniões do Conselho? Há de um lado os movimentos sociais, as emissoras comunitárias; e do outro lado empresários da mídia. Há atritos? Como as pautas são endereçadas?

AA: No início foi complicado. No início estava cada um defendendo seus interesses. Nós, como representantes das entidades sociais, estávamos preocupados com o direito da liberdade de expressão. Vimos que havia um debate bloqueado, com muita disputa na mesa. Sentíamos boicote por parte do empresariado. Algumas empresas deixaram de comparecer, esvaziando a mesa, mas a gente com muita luta e, o que é muito importante, um governo progressista – se você não tem interesse, uma Secretaria de Comunicação com interesse nesse debate, não adianta – hoje a dinâmica é mais tranquila. Temos do lado empresarial a TVE, que é avançada (fala de trabalhador, raça, etnia, diversidade). Hoje está bem melhor. O interesse comum é de voltar a ter uma nova Conferência Estadual de Comunicação e também uma nacional, quem sabe.

YT: Qual maior dificuldade que você sentiu nessa relação com os demais membros e o setor empresarial?

AA: A gente vai discutir com uma Record, uma Bandeirantes, interesses comerciais, a necessidade de ter espaço para um programa regional, a questão do audiovisual... o interesse econômico se sobrepõe à razão pela qual estamos debatendo. Os grupos econômicos eram antagônicos ao movimento social, era uma disputa de campos ideológicos em uma mesa como essa. Eu, em sua consciência não imaginaria nunca estar de frente com representantes dessas emissoras, dessas empresas. E nós estamos do outro lado – movimento social, movimento indígena, sindicato dos jornalistas, centrais sindicais – para conseguirmos aparar as arestas e diferenças e conseguir debater em prol de um objetivo. Antigamente, a Conferência Nacional de Comunicação era arriscada para a grande mídia e grandes monopólios. Temos sete famílias que dominam, chamamos de PIG (Partido da Imprensa Golpista), então quando chamamos as conferências há muita liberdade, muita democracia. O governo Lula, por exemplo, saíram decisões ali sobre banda larga, internet, uma série de questões que enfrentavam o poderio econômico e eram ameaças a essas mídias. Então, a gente consegue discutir esse tema em governos de esquerda, progressistas. Não vai conseguir discutir esse tema com governos de direita, que não têm esses interesses. Esses monopólios são preservados por esses governos de direita.

YT: Quais foram os principais avanços conquistados pelo Conselho?

AA: Primeiro é a harmonia entre as partes. A gente chegou em um estágio de maturidade. Houve embates, eleições, entre nós da esquerda e os empresários. Era tipo eleição sindical mesmo. Avançamos muito com isso. A questão de unificar um objetivo com a Conferência. Hoje temos um grande avanço, que é discutir políticas públicas para o governo do Estado, para a orientação, para as grandes mídias. Então, temos voz hoje dentro do Conselho e ele é hoje uma realidade. Isso é histórico. Também é um fato determinante. Hoje a Comunicação é discutida com o viés de acabar com o monopólio, seja de grandes entidades nacionais da Comunicação, para conseguirmos acabar com essa força. Hoje o governo distribui verba de Comunicação e as empresas que batem no governo são as que mais recebem verba. A rádio comunitária não recebe, povo indígena, que precisa fazer uma Comunicação em sua aldeia. Hoje, se perguntarem se tem propostas, no governo popular de esquerda, digo que tem. Desde a primeira Conferência tem. Conseguimos hoje estar mais consolidados nesse sentido. O reconhecimento de parte do empresariado, dos movimentos sociais. Empresários da Band, da Globo, da Record, esses grandes monopólios tinham que saber que tinha uma entidade do povo originário de Ilhéus, de outro estado. Deveria saber que tinha uma entidade forte de audiovisual,

forte de produções próprias. Hoje há troca, a gente consegue colocar na mesa, cada um colocar seus projetos, suas propostas, ideias. O Plano Estadual de Comunicação hoje é uma realidade.

YT: Você falou sobre os principais avanços, agora gostaria de saber sobre os principais desafios. Em quais aspectos vocês tentaram avançar, mas não conseguiram?

AA: O principal problema é destinação de verba para esse espaço. É preciso ter recursos. A gente briga muito para isso. Tem que separar um recurso. O governo tem preocupação que tem eleição e não dá para fazer Conferência, Seminários nesse período. Mas tem que ter essa preocupação. Somos o primeiro Conselho de Comunicação Social do país. A gente precisa continuar dando vida a isso. Estamos lutando contra o sistema. O sistema não favorece grande parte desse segmento que está lutando, porque quem leva esse debate adiante é o movimento social. São as entidades. O movimento empresarial está ali para fazer o papel ou de conter, de represar, ou de avançar em uma coisa ou outra, para se mostrar. A gente esbarra na questão financeira. Sabemos que o lençol é curto para o governo, mas a Comunicação é importante, porque Comunicação é você educar o povo... educar o povo a se proteger, não cair em *fake news*, das armadilhas que o capital impõe às famílias, é até segurança para famílias também. Penso também que é uma questão de identidade, cultura, preservar os povos que precisam se afirmar cada vez mais. O que passa esse povo Ianomâmi e quase ninguém sabia disso. Se tivesse uma Comunicação atuante isso seria publicizado. Todos estaríamos tentando tomar providências. Mas foi só com a mudança de governo que a gente conseguiu pensar diferente e agir diferente. Um governo do PT, não pode separar o discurso da prática. Tem que chegar, oferecer e implementar. Não adianta colocar no papel, dizer que tem intenção disso e daquilo e depois falar que não tem verba. E aí outras prioridades começam a aparecer. A gente esbarra normalmente nisso. Porque o pior, como eu disse, eram os embates com os empresários. Mas a gente conseguiu se afirmar mais e ter uma harmonia na mesa e conviver bem.

YT: Você falou muito sobre a questão dos povos originários, da diversidade... Esse tipo de conteúdo está ganhando mais vazão, tanto nos conteúdos produzidos pela Secretaria de Comunicação, como naqueles divulgados pela mídia, tendo uma mesa de discussão?

AA: Pelo menos dentro dos nossos debates têm ganhado muito. Tem representantes de fato desses segmentos. Temos hoje a TV Kirimurê, a TVE, que é extremamente importante. Temos o Flávio, diretor, que não perde uma reunião. Colabora bastante e tem pensamentos avançados. Esses povos hoje estão sendo ouvidos e reconhecidos. Somos muito otimistas em relação a isso.

Nessa última composição sempre pensamos nessas comunidades e segmentos. movimento estudantil também tem participação interessante, porque a juventude contribui muito, é um combustível para tudo isso. Às vezes o tempo vai passando, a idade vai chegando... então a juventude tem que ser a continuidade disso tudo, e formar esse povo é interessante. Eu acho que, eu penso, diante de tudo que já passei, estamos em um estágio bem melhor, estamos bem representados, esses povos, e quem não está no Conselho está em sintonia. Quando acontecerem esses encontros regionais, todos esses segmentos vão estar envolvidos. Então, o bom é que vemos a efervescência do povo querer participar. Vai ter disputa de vagas, debates... e aí é onde temos o debate rico, de cada região.

YT: Gostaria de acrescentar mais alguma consideração?

AA: Fico sempre preocupado quando um governo ganha, sobre quem será o próximo. O André Curvello, aqui nosso secretário da Secom, que eu conheço muito bem, inclusive é meu amigo. O bom é que hoje, a assessoria desses secretários... é que às vezes esses secretários chegam lá para ocupar uma cadeira sem conhecimento de causa. Acontece muito isso. A gente fica preocupado. A Assessoria da Secom hoje está bem encaminhada. A gente fica preocupado, porque tem que ter boa vontade para debater, encaminhar, buscar recurso. Hoje estamos bem encaminhados, mas ficamos preocupados com a alternância de governo.

Transcrição da entrevista realizada em maio de 2022 com Dina Lopes , diretora da TV comunitária Kirimurê e representante das emissoras comunitárias no Conselho de Comunicação Social da Bahia.

Yasmim Taha: Gostaria que você falasse sobre a atuação da TV Kirimurê.

Dina Lopes: A TV Kirimurê é o canal da cidadania, de Salvador. Nasce a partir de uma iniciativa do governo Lula, mais ou menos em 2009, não lembro certamente a data. Mas o governo Lula estipulou que todos os municípios do país tinham direito a ter um canal da cidadania, no qual a gestão desse canal fosse da sociedade civil organizada, através de associações, cooperativas. E, aqui em Salvador, eu faço parte da Organização Filhos do Mundo, que é uma organização sem fins lucrativos, uma organização social, que trabalha com ações sociais, participando de editais e executa algumas ações através de recursos do governo, que repassa para a organização e ela executa. Então somos um braço do governo, mas não somos governo. Somos sociedade civil organizada. Então, a organização pleiteou esse canal, conseguiu concessão desse canal por 10 anos, onde essa gestão é feita somente por nós – Organização Social Filhos do Mundo. Atualmente, eu que estou à frente dessa gestão, compartilhada com outras pessoas que têm conteúdos a serem exibidos na TV. Nossos conteúdos são aqueles que, de preferência, dialogam com cidadania, questões sociais, cultura local, que traga um outro olhar para a TV que não seja aqueles que estamos acostumados a ver nas TVs. Então, a TV Kirimurê tem um nome que tem um recorte bem regional e também trazemos a reflexão: Kirimurê é o nome da Baía de Todos os Santos, e que os Tupinambás, os primeiros povos que aqui estiveram, que chegaram antes dos colonizadores, eles chamavam a Baía de Todos os Santos de Kirimurê. Com a chegada dos portugueses, eles rebatizaram para Baía de Todos os Santos. Hoje conhecemos por esse nome, porque é aquele que os portugueses deram. Então, a gente trouxe essa questão justamente para uma reflexão, entendeu.... Para que a gente possa assistir, falar o nome de uma TV, Kirimurê, e trazer esse recorte indígena, porque a gente tem muita história para contar. E nesse espaço a gente conta essa história. Então a TV Kirimurê é o canal da cidadania, que traz no seu conteúdo exatamente uma gestão coletiva e também uma forma de trazer o diálogo da cidadania para as pessoas que assistem. Aí você é obrigado a falar Kirimurê e pergunta: por que Kirimurê? O significado desse nome aí, e você começa a ter uma relação com essa história. Então a TV tem essa proposta, nós somos militantes de uma causa, que é a democratização da Comunicação. Acreditamos que ela é tão essencial como a Comunicação, a saúde, então a gente entende que ela tem que ser democrática, que as

peças têm direito de se ver. Por isso a TV Kirimurê tem esse slogan: TV para você se ver. A maioria das pessoas negras da cidade de Salvador, uma vez que somos maioria, mas a gente não se via muito. Então, na TV Kirimurê a gente traz esse recorte, trazemos mais conteúdo local das comunidades, porque é nas comunidades que a criatividade aflora. Então a gente dialoga muito com as comunidades, espaços periféricos, para que as pessoas comecem a pesquisar e buscar sua história nesses bairros. Então, a gente dialoga muito com essa localidade e através desse diálogo a gente promove também formações, para jovens periféricos, que trabalham com audiovisual, para que eles e elas possam ter acesso a produzir esses conteúdos e ter uma janela para exibir, que é TV Kirimurê.

YT: Então a sede da TV está situada em Salvador?

DL: A nossa sede era na Barra, na verdade, ainda é na Barra, porque a Organização Filhos do Mundo fica lá. Mas a TV Kirimurê está saindo da Barra e indo para a Federação, que é um bairro periférico... vamos dizer que está no centro da cidade, mas é um bairro composto por pessoas negras e um número muito grande de terreiros, tem toda uma história. Então, optamos por ter um espaço ali porque a gente dialoga mais com o local e tem mais a cara da cultura local. É um bairro com muita gente, muito carro, então decidimos ir para ali para estarmos mais próximos da comunidade. Porque essa é a proposta da TV. É um canal que a gente consegue a concessão, mas ele não vem com o recurso. O governo não aporta o recurso para a organização tocar a TV. Como somos organização social sem fins lucrativos, a gente não tem recurso próprio. Os recursos são dos projetos para a gente executar e prestar contas. Se fosse uma emissora privada poderíamos buscar recursos através de propagandas, anúncios, mas nós não podemos vender produtos, nem fazer anúncios como outras TVs fazem. Mas, como a gente tem uma militância nessa linha da democratização da Comunicação e a gente entende que a Comunicação ela também faz parte do contexto social e político das pessoas, a gente optou por tocar. Então, nós somos a primeira cidade, Salvador, do país, que tem um canal da cidadania, que é gerido por uma organização social, que está há seis anos no ar. Nós operamos no canal 10.3, canal aberto, sem recursos, mas tocando através de uma gestão coletiva.

YT: Então a TV foi fundada em 2017?

DL: Isso, em 2017 foi publicado no Diário Oficial da União que poderíamos operar a faixa. A partir daí fizemos toda uma organização e lançamos a TV no ar. Então temos seis anos.

YT: A fundação da TV foi posterior à fundação do Conselho de Comunicação Social da Bahia. Como vocês passaram a integrar o Conselho?

DL: Nós ficamos sabendo que ia ter a eleição para o Conselho, então recebemos o convite nas redes sociais através de outras associações, mas nada direcionado, e resolvemos entrar na eleição também para fazer parte do Conselho, porque acredito que nele conseguimos fazer uma discussão mais acirrada sobre a proposta da democratização da Comunicação. Então a gente acaba se elegendo, porque a única representação de um canal da cidadania era a Organização Filhos do Mundo, então me tornei conselheira.

YT: Como você avalia a experiência de estar no Conselho, sob diversos pontos de vista, um deles o de pleitear verbas publicitárias?

DL: É difícil né, porque a gente está ali no Conselho, mas a gente tem organizações empresariais bem fortes né, que já têm uma proximidade com o governo. Eles já estão mais próximos com o governo, dialogam diretamente com o governo, então a gente chega com uma base mas não temos essa proximidade com o governo. Então, sem dúvida, essas organizações empresariais têm mais proximidade do que a gente, inclusive porque têm uma outra linha de pensamento e também de pleitear as coisas. A gente olha a partir da sociedade e do povo e esses empresários dialogam a partir deles mesmos. Eles querem que aconteça para que a empresa deles se fortaleça. A gente vai para um diálogo mais humano: precisamos abrir mais espaço para que a sociedade possa entender o papel dela dentro da Comunicação. Precisamos criar esse espaço para trazer esse diálogo, trazer a secretaria de Educação, para que as escolas também abram mais espaço para que alunos e alunas entendam o papel deles e delas a partir de um olhar para a Comunicação. Então a gente quer trabalhar em um todo e nem sempre o todo é o que interessa para o governo. Mesmo que nas campanhas todo mundo trabalha que vai fazer em prol do coletivo, mas está todo mundo pensando no seu. Então, para a gente estar no Conselho é um desafio, mas precisamos estar nesse espaço, uma vez que somos um canal da cidadania e estamos atuando dentro de um processo democrático, precisamos estar lá para mostrar um outro lado. Então não é uma coisa confortável... de vez em quando temos que entrar em conflito, brigar, exigir que as coisas aconteçam. E nem sempre acontecem. Tem os Conselhos de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Territorial, que são Conselhos mais consistentes, porque já têm uma caminhada mais longa. Então, o Conselho de Comunicação tem uma trajetória mais recente e está se ajustando, para realmente se tornar um Conselho forte e atuante

no coletivo, com papel mesmo de Conselho. Porque o papel do Conselho é também intervir no governo através da sociedade.

YT: A TV Kirimurê já conquistou verbas publicitárias via Conselho de Comunicação Social?

DL: Via Conselho é muito difícil. Consegui verba do governo, explicando o papel da organização, mostrando que trabalhamos pelo fortalecimento das políticas públicas e que precisamos exibir as campanhas publicitárias que o governo promove. Então dialoguei diretamente com alguns atores que atuam nesse setor e a TV Kirimurê passou a receber essas campanhas. Mas muito pouco. Por exemplo, recebemos no mês retrasado duas campanhas: a da dengue e a outra não lembro. E a gente acabou recebendo essas campanhas e exibindo, mas é muito difícil para a gente. Pleiteamos projetos sociais. Por exemplo, agora estamos com uma formação, diretamente para jovens, em audiovisual. Estamos trazendo esses jovens para mais perto da TV e para isso abrimos uma formação na área de edição, cenografia, imagem, e para isso, tivemos uma parceria com a Setre (Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda), que tem uma linha direcionada para esse tipo de ação. Então a gente participou do edital e a gente conseguiu aprovar o projeto. Mas esse projeto termina em junho (2023). Então a gente está formando esses jovens, eles já estão quase terminando a formação, e partir de junho a gente já não tem mais o projeto. Então agora estamos tentando aditivar para que esse projeto fique mais seis meses dando continuidade a essa formação. Nós formamos esse jovem e agora ele precisa atuar na TV. Então eu preciso de verba. A gente busca apoios através de editais junto ao governo da Bahia. Já tentei alguns diálogos com a Secretaria de Comunicação do município (Salvador), mas ainda não tive êxito.

YT: Existe mais algum ponto de dificuldade e inflexão que uma TV comunitária como a Kirimurê enfrenta dentro do Conselho?

DL: Dentro do Conselho, às vezes, enfrentamos a discriminação por ser um canal da cidadania e ser gerido pela sociedade civil. Então a gente enfrenta esse descaso: “Será que dá certo, será é uma TV mesmo?”. Então hoje a gente consegue avançar mais porque as pessoas estão vendo que a TV Kirimurê está crescendo. Temos uma parceria com a TTV, que é a TV do Trabalhador de São Paulo, que a gente retransmite os conteúdos deles. Isso fortalece a gente ter um número maior de telespectadores. A gente pega um outro nicho no mercado que não gosta mais de assistir a “TV Y” ou a “TV X”, então vem para a TV Kirimurê porque o conteúdo dialoga mais

com o trabalhador, a trabalhadora. Então a gente tem essa aproximação. Mas dentro do Conselho ainda existe esse distanciamento e, também, devido a eu ser uma mulher negra. As pessoas não estão acostumadas a ver na frente da TV uma mulher negra. Normalmente um diretor, uma diretora de TV tem um outro padrão de beleza. E é isso que estamos tentando desconstruir dizendo: existem outros padrões de beleza. Então a TV Kirimurê também vem mostrando esse outro padrão de beleza, o outro lado de fazer gestão, de apresentadores e apresentadoras. Então isso tudo é muito novo para o pessoal que frequenta o Conselho e aí você tem que ficar o tempo todo se reafirmando, enquanto também um canal de TV que tem papel fundamental na sociedade.

YT: Além de diretora, você também apresenta?

DL: Sim, eu tenho um programa chamado Conversa de Preta, que vai ao ar todos os sábados, 16 horas, com reprise na segunda, 21 horas. É um programa de entrevista. Eu trago para a frente da TV mulheres negras, dos bairros, das periferias, anônimas, mas que têm trabalhos importantes dentro das suas comunidades. Por exemplo, uma biblioteca comunitária; uma associação de mulheres artesãs. Então, dentro da sua comunidade ela é vista, mas fora dela as pessoas não conhecem. Então eu trago elas para a frente da TV para que elas apresentem seu trabalho, contem sua história de vida, o que conseguiu. Muitas são doutoras, entraram para a universidade. Então a gente conta essas histórias e sempre mulheres negras, para poder trazer para frente da tela que as mulheres negras também atuam como seres, né. Que às vezes as pessoas só veem as mulheres negras como domésticas... somos também domésticas, donas de casa, doutoras, mas jornalistas, sociólogas, artesãs. Então eu trago as mulheres negras para que elas contem suas histórias e os outros a vejam com outro olhar. Nesse programa, Conversa de Preta, a gente fala sobre tudo. Desde a vida pessoal, até seus sonhos... a gente vai dialogando. É meia hora de programa bastante interessante.

YT: E quais pontos você considera positivos e que agregam a uma TV comunitária, estando no Conselho?

DL: Os pontos positivos é que a gente traz um outro olhar para a sociedade, de que existem outras possibilidades e a TV Kirimurê é uma dessas possibilidades. A gente disponibiliza nossa janela para exibir conteúdos que, para outros canais, não são tidos como interessantes, e vão passar por uma triagem e vários olhares. Na TV Kirimurê, não. Você apresenta seu programa e é idealizador do programa. Mas o programa é seu. A gente só exhibe. Então esse é um ponto

positivo também, a gente estar no Conselho mostrando para esse espaço que existe também essas possibilidades e que é possível a gente fortalecê-las. Então, o Conselho para a gente é uma estratégia de ação. A gente tem como dialogar com o todo. Porque está todo mundo lá: empresários, sociedade civil, grupos diversos. Então é lá dentro que temos a oportunidade de falar e de mostrar para eles um olhar que não são capazes de enxergar, mas que a gente juntos se fortalece e fortalece a Comunicação do estado. Então esse é um ponto positivo, apesar dos apesares, mas é um espaço que nos permite mostrar essa diversidade.

YT: O governo do estado tem a sua própria Comunicação, que é realizada via imprensa e, também, canais institucionais, como as redes sociais. Vocês costumam fazer sugestões para esses canais?

DL: É possível a partir da nossa chegada lá. A gente pontua: por exemplo, dia 13 de maio, um dia após a abolição. A gente dialoga [sobre] o 13 de maio constantemente dentro do Conselho e não apenas no 13 de maio. A gente dialoga [sobre] a importância de ter um olhar atento à sociedade, principalmente às pessoas negras. Nós aqui em Salvador somos a maioria. Sendo a maioria, não ocupamos cargos de poder ainda. Nós ainda estamos ocupando cargos mínimos. Estamos abaixo da sociedade mesmo, principalmente as mulheres negras... na pirâmide, nós somos as últimas. Isso é estatística. A gente tenta dialogar dentro do Conselho essas questões sempre, fora do dia 13. Porque no dia 13 todo mundo vai lembrar da abolição da escravatura e vai ter várias discussões disso. 20 de novembro, a gente não deixa chegar o 20 de novembro, a gente dialoga [sobre] o 20 de novembro desde o 1º de janeiro, porque é importante que a gente traga esse olhar. Porque esse é papel da TV. Nós temos o canal cidadania e a cidadania deve trazer essas questões sempre, não apenas no 20 de novembro falar da Consciência Negra. A Consciência Negra é todos os dias. Todos os dias a gente precisa estar reafirmando dentro do Conselho o nosso papel e a importância da visibilidade negra. E a TV Kirimurê é essa janela escancarada, porque eles têm que olhar para mim e ver uma mulher preta na frente. Então eu tenho que marcar território sempre para que eu possa ser escutada.