
A Tensão Entre o Público e o Privado na Comunicação: Entre a Reprodução e a Mudança Social¹

Marília Gabriela Silva RÊGO²
Heitor Costa Lima da ROCHA³
Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE

RESUMO

O presente artigo visa debater uma relação que se constitui sob forte tensão no cenário de comunicação no Brasil: o reconhecimento do que é público e privado. Entende-se que essa distinção é fundamental para a vivência concreta de uma mídia democrática uma vez que asseguraria os direitos e deveres que competem a cada uma dessas delimitações. Para tanto, buscou-se uma discussão inicial com Arendt (2010) e Habermas (2007) sobre as esferas pública e privada e, posteriormente, identificando nos sistemas de comunicação privado, público e estatal as suas caracterizações. Apresentam-se, então, os esforços para superar o campo comunicacional tradicional (baseado na objetividade positivista) que garante a hegemonia da ideologia liberal/burguesa, a fim de democratizar a forma como a mídia articula a discussão pública e as deliberações de interesse coletivo.

PALAVRAS-CHAVE: Público; Privado; Sistemas de Comunicação.

OS (DES) CAMINHOS DA HISTÓRIA REVELAM QUEM SOMOS

A formação do setor de comunicação social brasileiro carrega o pesado fardo da dificuldade histórica em conceber o que é público e privado, conceitos tão relevantes para a vivência de uma experiência democrática neste campo. Mas este peso é fruto da tradição secular durante os 520 anos de existência do Brasil em experiências políticas e sociais que confundiram esses dois pontos. É preciso, então, olhar para trás para entender o que está diante de nós.

O diagnóstico consta desde o período colonial quando o Brasil já nasce como um lugar a ser explorado em suas riquezas naturais e no povo indígena que aqui habitava. Um

¹ Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, XX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Mestra em Comunicação. Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: marilia.rego@ufpe.br.

³ Pós-Doutor pela Universidade da Beira Interior (UBI, Portugal), Doutor em Sociologia e Professor Associado do Departamento de Comunicação e Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: hclrocha@gmail.com.

exemplo claro de apropriação de um espaço “livre” concedido a nobres é o sistema de Capitâneas Hereditárias que dividiu a costa brasileira e a distribuiu entre os donatários. Como o próprio nome sugere, as terras eram passadas de pai para filho. Os donatários eram responsáveis por povoar e desenvolver a região a qual administrava, mas na prática as terras pertenciam à Coroa Portuguesa que cobrava um imposto (10%) sobre a produção da capitania. Após a fase de superexploração da Colônia, veio a Monarquia também garantindo poder de governança de pai para filho e, chegando à República (1889), é perceptível o oferecimento de poder às oligarquias (militares e grandes proprietários do setor agrário foram presidentes do Brasil), com a forte presença do coronelismo como prática política.

O termo “coronelismo eletrônico” descrito por Venício Lima (2006) é fruto da percepção dessas práticas ocorridas na República Velha semelhantes ao que presenciamos na mídia brasileira hoje. Segundo o autor, já na década de 1930 a radiodifusão foi cedida à exploração privada e consolidou o cenário de concentração midiática ainda durante a Ditadura Militar (1964-1985). No coronelismo eletrônico a troca não é por posses de terra, mas pelo controle da informação e da opinião pública (LIMA, 2006). Essa prática reforça o poder da mídia na vida política de um país, uma vez que a prática de concessão garantiria benefícios aos próprios políticos na possibilidade da construção de uma opinião pública favorável aos seus interesses. Os que gerenciam a concessão também saem beneficiados porque não encontram empecilhos de caráter fiscalizador para investigar suas práticas que garantem oligopólios midiáticos, estes proibidos pela Constituição Federal de 1988. Essa é, portanto, uma prática política de mão dupla (LIMA, 2006).

Naquela mesma época o setor de comunicação já experimentava a constituição de verdadeiros impérios de mídia com Assis Chateaubriand que, em 1924, já possuía os Diários Associados formado por 36 jornais, 18 revistas, 36 rádios e 18 emissoras (LIMA, 2006). Hoje esta prática chamada de “propriedade cruzada” é proibida pela Constituição de 1988 (Art. 220, § 5º), embora seja bastante frequente nas empresas de comunicação. Os Diários Associados só perderam a primeira posição para as Organizações Globo, de Roberto Marinho, fundada em 1965, hoje correspondendo ao maior conglomerado de mídia no Brasil (CABRAL, 2015) contando com cinco emissoras próprias, 118 afiliadas, jornais impressos, portais, revistas, rádios, editora, sendo a TV seu veículo mais expressivo com 36,9% de audiência no país (INTERVOZES, 2017).

Assim sendo, o debate que se constitui como um dos principais pontos de tensão presentes na realidade da comunicação brasileira é o foco deste artigo. Há uma suposta tradição de que existem territórios bem demarcados entre o que é público e privado, mas na prática percebemos o quanto essa relação se constitui sob forte contradição. Como exemplo disso temos as concessões públicas que muito se assemelham a um fenômeno de privatização da radiodifusão no Brasil, onde os proprietários dessas emissoras são famílias, políticos e religiosos (CABRAL, 2015)⁴, reproduzindo o sistema de governança secular brasileiro. Este, então, parece ser o “verdadeiro” público a que se refere a realidade das concessões públicas de rádio e TV no Brasil.

Diante da complexidade do tema, fez-se necessário buscar o auxílio de teóricos que estudam o cenário de comunicação brasileira, entre outros, Venício Lima (2006), Sérgio Mattos (2002) e Heloiza Matos (2012). Sobre os termos público e privado e afins, o pensamento norteador pertence a Hannah Arendt (2010), Jürgen Habermas (2007) e Eugênio Bucci (2015). Com auxílio do campo do direito administrativo, através de Matheus Carvalho (2017), a análise pretende esclarecer o que são as concessões públicas em sua natureza jurídica. Nota-se, após a apuração teórica, que não há um consenso sobre uma rigorosa delimitação entre o público e o privado e, portanto, as práticas inconstitucionais da mídia refletem essa lacuna. Neste sentido, este trabalho busca contribuir para o aprofundamento da distinção entre os dois campos.

A BUSCA POR UMA DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DE PÚBLICO E PRIVADO

É parte da condição humana interagir com outros e conviver em comunidade. Já nos dizia Aristóteles (2002) que o homem é um animal político e, como principal autor de referência nessa questão, é a partir dele que identificamos a gênese do pensamento sobre o privado e o público baseado na observação da cidade grega.

A família (*oikos*) é a primeira instituição humana que promove o contato e a uma relação de hierarquias. Em referência ao lar grego da época, temos o chefe do lar, e

⁴ A mídia brasileira está concentrada em grupos específicos. São exemplos visíveis: o Grupo Globo pertencente à família Marinho, a Rede Bandeirantes da família Saad, o SBT da família Abravanel, a Record ligada a Igreja Universal do Reino de Deus. Além das já mencionadas emissoras abertas, há ainda um terceiro núcleo envolvido, os políticos que gerenciam as concessões. A TV Gazeta de Maceió é ligada ao ex-presidente da República e atual senador Fernando Collor de Melo.

subordinado a ele, a mulher e os filhos. O homem representaria, então, o interesse comum de toda a sua família. Hannah Arendt (2010), com base nas considerações aristotélicas, estabelece que a esfera privada é justamente a família e essa relação de subordinação se constitui como uma dominação. A capacidade política, no entanto, só começa a ser explorada diante do convívio social com outros indivíduos na polis, assim como o desenvolvimento de relações econômicas fruto de troca de bens. Arendt acrescenta que “o surgimento da cidade-estado significou que o homem recebera, ‘além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*” (ARENDR, 2010, p. 28).

A esfera pública, então, se constituiria neste avanço de contato entre os cidadãos que discutem os assuntos da cidade superando a atenção exclusiva sobre as necessidades particulares da esfera privada⁵. Arendt postula que o trabalho e a produção estão inseridos na esfera privada enquanto a ação de comunicar contemplando uma diversidade de opiniões está para a esfera pública (ou política) (ARENDR, 2010). Resumidamente, Hannah (2010) observa que o termo público se refere, em primeiro lugar, à ideia daquilo que está acessível a todos e, em segundo, é centrada naquilo que é comum a todos à medida que no mundo existe um interesse em comum exigindo a relação dos indivíduos entre si.

Habermas (1997) contribui nessas questões e nos indica que a esfera pública não se constitui como uma organização, mas sim como uma rede de comunicação e de tomada de posições onde aquilo que é debatido se condensa em opiniões públicas orientadas por um agir comunicativo nascido a partir das relações interpessoais. Esta opinião não se trata de uma representação estatística pois seria impossível abranger uma média ou todos os indivíduos, mas de uma condução coletiva de debate. O autor chama atenção, por outro lado, para a limitação que a autoridade do público impõe aos grandes grupos de interesses, bem organizados e ancorados em sistemas de funções, que exercem influência no sistema político através da esfera pública: “Pois as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força. Essa circunstância pode ser esclarecida pelo fato de que nenhuma esfera pública pode ser produzida ao bel-prazer” (HABERMAS, 1997, p. 96-97).

Essa constatação reforça que os limites entre uma esfera e outra nunca estiveram fundamentalmente bem definidos, sendo um desafio constante reconhecer o que é

⁵ Essa ação de comunicar e confrontar opiniões através do uso do discurso era ainda impedida para as mulheres, crianças e escravos gregos.

verdadeiramente um interesse público, muitas vezes atravessado pelo privado, assim como denuncia o autor:

O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações físicas, porém através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro, a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra (HABERMAS, 1997, p. 98).

Assim, as esferas públicas são, em sua gênese, formadas a partir de sujeitos privados enquanto público. É assim, inclusive, que Habermas (2007) situa a definição de sociedade civil como aquela parcela da população privada que forma uma espécie de substrato organizatório do público que busca, no interesse social, exercer influência sobre a opinião e a vontade públicas. Esta é a raiz da esfera pública burguesa estudada pelo autor, conceitualmente excludente, pois restringia somente aos cidadãos brancos e de classes elevadas a deliberação sobre os assuntos na vida política.

As discussões habermasianas sobre a esfera pública consideram principalmente o potencial dessa esfera, ponto que interessa a discussão de público e privado. Já se sabe que ainda não existe a possibilidade de um público completamente universal e unânime. A compreensão possível é de que a competência da esfera pública consiste em possibilitar a legitimidade de deliberações públicas. O processo deliberativo discursivo também envolve dissensos, pois o consenso representa um pensamento majoritário e não a unanimidade. O que Habermas discute é uma universalidade aproximativa ao procedimento ético do direito de acesso ao discurso. Se isso acontece, numa situação de discussão ética, com direitos de participação equitativos, mesmo as pessoas que tiveram voto vencido na discussão se sentirão vinculadas ao resultado do processo. Enquanto o campo privado reúne os interesses particulares dos indivíduos cidadãos, o campo público pressupõe o interesse coletivo que, para ser efetivo, exige um estado de direito democrático que garanta, pelo menos em tese, direitos iguais para todos.

Habermas reconhece que em nenhuma sociedade estabelecida tenha se chegado à universalidade jurídica, ou seja, a igualdade plena de direitos para todos: “Por certo, mesmo quando eficazmente institucionalizados num ambiente favorável, os procedimentos do Estado constitucional democrático podem, na melhor das hipóteses, oferecer uma boa probabilidade de sucesso, sem assumir sua garantia” (HABERMAS, 2004, p. 222). Porém, no Brasil essa desigualdade tem sido escancarada, a ponto de o

autor denominar o fenômeno de “brasilização”, por ser o país um infeliz exemplo extremo de quando as leis do Estado de direito existem, mas não vigoram:

Quando consideramos aquelas sociedades em que o teor imaculado do texto constitucional não é mais do que a fachada simbólica de uma ordem jurídica imposta de forma altamente seletiva. Nesses países, a realidade social desmente a validade das normas, para cuja implementação faltam as condições efetivas e a vontade política. Uma semelhante tendência à “brasilização” poderia até mesmo se apossar das democracias estabelecidas do Ocidente (HABERMAS, 2004, p. 222-223).

Fica evidente, portanto, que a harmonia dos princípios constitucionais democráticos a respeito de direitos iguais corresponde a um simbolismo tão frequentemente corrompido em sua prática por todo o mundo, em maior ou menor grau. No Brasil há evidente disputa de poder dificultando a normatização das ordens constitucionais que, para serem concretas, precisariam principalmente das condições de vontade política. Estamos, então, envoltos nessa constante tensão entre o ideal público e a realidade do poder comprometida pelos interesses particulares que movem a ação política.

Uma vez postas as delimitações iniciais, pode-se avançar para dois outros conceitos desta engrenagem complexa: as noções de interesse público e interesse privado. Eugênio Bucci (2015) traz considerações providenciais a este respeito, primeiro afirmando que a ação política brota dos interesses privados e estes se comunicam para assim fazer valer suas reivindicações. Logo, o interesse privado corresponde a uma demanda particular de um sujeito ou de grupos. A partir de que ponto, então, a demanda privada adquire um status de público? A resposta reside no fato de que essa demanda passe a ser entendida como de interesse público, ou seja “aquela que corresponde ao interesse geral da sociedade” (BUCCI, 2015, p. 53)

Segundo o Manual de Direito Administrativo escrito por Carvalho (2017), os interesses sociais devem prevalecer sobre as necessidades particulares dos indivíduos. Junto a este princípio, existe um outro associado: o da indisponibilidade do interesse público que significa a impossibilidade de abrir mão do que representa o bem coletivo, público. Sendo assim, o Administrador é aquele que vai gerenciar a fim de garantir este princípio sem manipulá-lo ao “bel prazer da Administração, pois, na verdade, esta não possui um Poder puro e simples, mas um Poder-dever para bem desempenhar sua função que é administrar de forma a satisfazer as necessidades da coletividade” (CARVALHO, 2017, p. 65).

É necessário, por outro lado, indicar uma problematização a respeito desta postulação sobre interesse público como interesse comum. O que de fato representa o comum diante de uma diversidade de grupos? Ademais, o interesse público, em um conceito idealizado, não poderia ser reduzido ao interesse de uma maioria (como tende a ser na realidade) porque estaria, assim, desconsiderando as minorias e gerando uma espécie de submissão de uma para com a outra. Parece, portanto, que a raiz profunda do interesse comum não é exatamente universal porque não consegue reunir toda a coletividade. Mas longe de anular o conceito, admitindo que está ao alcance do real, propõe-se que o interesse público consiste no resultado dos confrontos a nível de discurso a respeito dos interesses e expressões dos grupos sociais quando realizados através de uma discussão ética em que prevaleça exclusivamente a lógica do melhor argumento e não os poderes político ou econômico de quem defende uma posição.

QUAIS OS TERRITÓRIOS PRIVADOS E PÚBLICOS NA COMUNICAÇÃO BRASILEIRA?

Conforme já mencionado, há uma dificuldade histórica no Brasil em conceber o público e o privado, e a trajetória da mídia não é diferente. Na história da comunicação brasileira as iniciativas jornalísticas nasceram das massas, sendo percebidas ainda na fase colonial quando era proibido a produção de escritos nacionais. A coroa Portuguesa impedia a livre produção literária e jornalística na Colônia e somente a permitiu oficialmente, sob severos controles, com a chegada de Dom João VI ao Brasil, em 1808. Apesar da proibição, os escritos iam resistindo em solo brasileiro e muitos são os registros escritos desta época. Mesmo com essa raiz tão forte da resistência, a comunicação brasileira não escapou do processo intenso de privatização do setor.

À medida que o país se industrializava, a comunicação também conhecia a lógica mercadológica, desenhada fundamentalmente a partir da Revolução de 1930, período que substituiu a época da chamada República Velha, com a modernização dos equipamentos e do surgimento do rádio e da televisão (1950), que repercutiu na concentração midiática a qual presenciamos atualmente. “O crescimento da TV a partir de 50 pode se atribuir ao favoritismo político, o qual concedia licenças de exploração de canais sem um plano preestabelecido” (MATOS, 2012, p. 51). Essa herança reflete hoje na falta de pluralidade na comunicação e justifica o resultado da Pesquisa de Monitoramento da Propriedade da

Mídia (*Media Ownership Monitor/MOM*)⁶ a qual concluiu que o Brasil ocupa a 11ª posição (última) dos países investigados no quesito diversidade de mídia.

Grupos de famílias, religiosos e políticos (CABRAL, 2015) formaram conglomerados de mídia com a prática da propriedade cruzada (LIMA, 2011), que consiste em um mesmo grupo controlar diferentes veículos de comunicação (rádios, Tvs, jornais, portais, impressos). É uma realidade também a outorga de concessões de radiodifusão para políticos, prática proibida pela Constituição (seção V, Artigo 54, letras a e b) que impede a possibilidade de deputados e senadores firmarem ou manterem o contrato acionário com empresa concessionária de serviço público ou, ainda, a exercer cargo ou emprego remunerado nessas concessões.

Segundo a mesma pesquisa realizada em parceria com o Coletivo Intervezes, naquele momento 32 deputados federais e 8 senadores eram proprietários de emissoras de rádio e TV, são os “coronéis eletrônicos”. Olhando para as principais emissoras de TV e Rádio não é difícil enxergar essa relação. O Grupo Record é controlado pela Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) que também gerencia o Partido Republicano Brasileiro (PRB); a Band nasceu a partir de uma concessão entregue a João Jorge Saad pelo seu sogro, o ex-governador de São Paulo, Adhemar de Barros em 1948. Este é, portanto, o retrato da mídia brasileira chamada de privada, comercial ou hegemônica.

Essas mesmas emissoras são concessões públicas de radiodifusão. Uma concessão pública, em sua natureza jurídica,

trata-se de contratação regulamentada pela lei 8.987/95, por meio da qual a Administração transfere, mediante procedimento licitatório na modalidade concorrência, a prestação de um determinado serviço público ao particular que deverá prestá-lo por sua conta e risco, por prazo determinado, mediante a remuneração por meio de cobrança de tarifas dos usuários do serviço. Com efeito, no contrato de concessão de serviços públicos, a empresa concessionária não é remunerada por preço fixado ao poder público, mas sim por meio da exploração do próprio serviço a ela concedido (CARVALHO, 2017, p. 574).

Assim, a concessão é o ato de conceder a uma pessoa ou grupo o direito de executar e explorar serviços de radiodifusão durante um tempo determinado de 10 e 15 anos para rádio e TV, respectivamente, conforme os termos prescritos no artigo 223 da CF. A concessão é fundamentalmente uma transferência temporária de um direito de

⁶ Trata-se de uma pesquisa criada para mapear a situação dos meios de comunicação mais relevantes de um país (impressos, rádio, televisão e online). Naquele momento a pesquisa havia sido realizada, além do Brasil, na Colômbia, Cambodja, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Peru, Filipinas, Mongólia, Sérvia e Ghana.

exploração, e não definitiva. Logo no período de crescimento da TV as concessões eram dadas a partir de um favoritismo político sem regras estabelecidas. Com a promulgação da Constituição Democrática de 1988, a outorga ou renovação de uma emissora passou a depender da aprovação do Congresso Nacional e não apenas a decisão particular do Presidente em exercício (MATTOS, 2002). Esse ato, inclusive, deve observar o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal garantindo que deva existir uma regulamentação para o funcionamento dos três setores da comunicação com oportunidades semelhantes de alcance. No Capítulo referente à Comunicação (Cap. V) na Constituição também constam medidas que evitariam a concentração, como a proibição do monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação, com destaque para o estabelecimento da promoção da cultura nacional e regional, além do estímulo à produção independente. Porém, nenhuma dessas normas foi regulamentada por lei complementar (LIMA, 2006).

A partir desta breve descrição, pode-se dizer que estas concessões não são de fato “públicas”, mas sim privatizadas. Com todo o histórico de distribuição e da falta de legislação, a situação na prática é uma verdadeira confusão do que seria uma concessão, pelo menos em sua execução, e resulta no que já vivenciamos: empresas que controlam sem nenhuma fiscalização, como se não fosse uma concessão, como se fosse uma propriedade privada. Ao olhar para o que se tem constituído como mídia vê-se uma audiência nacional concentrada em 71,1% nas quatro emissoras principais (INTERVOZES, 2017). Na concentração de audiência na internet o cenário é parecido com uma média entre os quatro líderes que são o Grupo Globo (Globo.com), Grupo Folha (UOL), Grupo Record (R7) e Grupo Ongoing Ejesa (IG) de 58,75%. O território, portanto, é extenso para a mídia privada.

Apesar da predominância da mídia comercial, a rede de sistemas de comunicação brasileiro é formada por mais dois: o público e o estatal, conforme conta o artigo 223 da CF. O setor estatal “deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação” (CONFECOM, 2010, p. 209). Hoje os principais exemplos de veículos de radiodifusão caracterizados como estatais são a TV/Rádio Câmara, TV/ Rádio Senado, TV/Rádio Justiça e, até abril de 2019 existia a TV NBR, mas que após a publicação da Portaria N° 219 foi fundida à TV Brasil (Pública).

Frequentemente, estes dois setores são confundidos, inclusive porque durante muito tempo a comunicação pública foi compreendida como uma comunicação governamental⁷, concepção que passou a mudar quando foi sendo pensada a participação de setores sociais na mídia, consideração que é fruto da organização social no processo de redemocratização brasileiro após o regime militar. A postura ativa da população frente à comunicação foi denominada de comunicação pública, mas este é um conceito que ainda sofre a ausência de uma delimitação firme, sendo constantemente debatido nos tempos atuais. Na prática, então, a experiência da comunicação pública envolveria a participação da sociedade civil na consideração de que “o interesse geral e a utilidade pública das informações que circulam na esfera pública são pressupostos da comunicação pública” (MATOS, 2012, p. 53)

Na realidade, o termo “público” empregado na comunicação pública e nas concessões públicas tem se afastado (em sua prática) do que realmente é público e muito mais se aproximado da perspectiva de fins privados. Mas, diante de uma concepção justificada pelo valor democrático que garante ao cidadão o direito à informação, Bucci (2015) propõe um conceito mais amadurecido do que é a comunicação pública:

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada (BUCCI, 2015, p. 69).

As fronteiras, então, não parecem estar indefinidas se o olhar for sobre quem detém a propriedade e representa a si e a seus interesses. Pelo contrário, está posto muito claro. Mas, na prática, como os territórios de audiência e propriedade poderiam ser mais bem distribuídos? A tendência para este caminho é respondida a partir de uma regulamentação do campo da comunicação que permitiria a determinação e fiscalização do campo precedida de uma mobilização política que se revista de poder suficiente para

⁷ Data-se que Getúlio Vargas tenha sido, com muita clareza, um idealizador de uma Comunicação Governamental. Ele começou um processo de “sofisticação ao projetar um sistema de comunicação capaz de reforçar a teia política que lhe dava sustentação” (GIL; MATOS, 2012, p. 144). O caráter, então, era o da propaganda política. Posteriormente, na Ditadura Militar acontece um cenário semelhante. Os generais ditadores eram servidos pela propaganda a seu favor feitas pelos grandes meios de comunicação da época.

contrariar os poderosos interesses dos conglomerados de mídia, inclusive no Congresso Nacional. Parece difícil, mas já existem exemplos de países com uma democracia mais firme que vivenciam isso. Na Europa, por exemplo, os dois canais mais assistidos da Alemanha são públicos e as empresas que obtiverem mais de 10% de audiência são oficialmente obrigadas a exibir por semana 4,5% de programação independente. Em outros países, existem órgãos regulatórios, como a França, com o Conselho Superior do Audiovisual que monitora os conteúdos da TV; na Inglaterra, o Escritório Federal de Comunicações (*The Federal Office of Communications - OFCOM*), órgão independente que regula e fiscaliza a radiodifusão e as telecomunicações. Em Portugal e na Espanha, a liderança de audiência é da TV Pública. Fora do eixo europeu, os Estados Unidos, possui a Comissão Federal de Comunicações (*Federal Communications Commission - FCC*) que estabelece que nenhuma empresa de comunicação pode cobrir mais de 35% das residências americanas com sua rede (INTERVOZES, 2009).

É necessário, porém, reforçar uma afirmação descrita por Bucci de que “a comunicação de interesse público visa abranger as ações e atividades que têm como endereço a sociedade, independentemente de sua origem (pública ou privada)” (BUCCI, 2015: 53). Ou seja, estando o setor de comunicação comprometido com o interesse público (nos termos já discutidos), seja ele privado ou público, deve atender o valor democrático da comunicação. Convencionou-se estabelecer uma fronteira nominal para os setores segundo as suas origens de gerenciamento, mas, no fim das contas, todos devem (pelo menos em tese) atender a este princípio máximo: “Se uma peça publicitária privada – produzida e paga por uma empresa privada que tenha fins comerciais - pudesse encarnar plenamente o interesse público e cumprir o dever do Estado de informar, não haveria sentido em buscar uma distinção conceitual para a comunicação de interesse público” (BUCCI, 2015, p. 55). O desafio, no entanto, é que a informação não seja tratada como um produto econômico, mas como um direito a todos os cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É uma tarefa bastante complexa delimitar os limites entre público e privado, seja pela raiz histórica dos debates advindos de teóricos que se dedicaram a tal empreitada, como também pela falta de compreensão destes espaços refletida por uma tradição nacional em não conceber bem essa demarcação. Distante da inocência de entender que

“público” está para o direito de todos ou, mais especificamente se tratando de comunicação, da concordância de todos os sujeitos (consenso), atestou-se a partir das pesquisas de Arendt (2010) e Habermas (1997, 2002) que a natureza da esfera pública não é universal, mas deve estar comprometida com uma universalidade aproximativa para poder ter a legitimidade intersubjetiva da comunidade de comunicação.

Com isso, há a real possibilidade de se realizarem deliberações autênticas, legítimas e práticas através dos discursos de diferentes públicos, garantindo, assim, uma vida com direitos menos ameaçados⁸. Essa atitude pode ser concretizada através da utilização da própria mídia e das redes sociais que, se por um lado impõem dominações históricas de classes, etnias e grupos, também têm sido usadas como contribuição para avanços no campo dos direitos humanos, tornando seus temas parte da agenda pública com força política visível de impacto e negociação (ROCHA, CORREIA, 2017).

Olhar, então, para a gênese conceitual permite também compreender melhor os termos “público” e “privado” usados nos setores de comunicação existentes no Brasil, identificando as suas origens e como se caracterizam. O setor privado é fortemente concentrado, representado pelas esferas privadas que possuem interesses particulares. O setor público, por outro lado, implica o envolvimento do conjunto da sociedade, justificando sua denominação através de representações da sociedade civil. Porém, essa representação por si só ainda não conseguirá incluir todos os públicos, afinal é uma “fatia” de sujeitos da sociedade e nunca a sua completa universalidade. Porém, não é o caso de se imaginar que, por ser impossível, na prática, a participação de todos os públicos no processo de deliberação, não se possa almejar uma crescente democratização na mediação midiática para fortalecer o caráter público da comunicação e da política.

Sem um olhar pessimista, entende-se que a Comunicação Pública precisa existir e permitir a presença desses públicos uma vez que pode se constituir como um espaço de participação e de diversidade de conteúdos que pretendem atender aos vários tipos de públicos existentes. É necessário, portanto, que o retrato da comunicação brasileira passe

⁸ O movimento pela igualdade racial, por exemplo, conquistou ao longo de tantos anos de luta, entre outras coisas, o rompimento da segregação racial (apartheid) na África do Sul liderado por Nelson Mandela, e, no Brasil, a garantia de política de cotas e o reconhecimento do racismo como crime inafiançável (Lei nº 7.716/1989). Assim também os movimentos a favor da igualdade de gênero que conquistaram direitos para a mulher, entre eles o direito ao voto, a igualdade salarial e legislação contra a violência (Lei Maria da Penha, nº 11.340/2006). Além destes, tantos outros movimentos que mobilizaram e modificaram o cenário político, como as “Diretas Já!” (1983-1984) pelo direito à eleição presidencial democrática através do voto, até movimentos a nível mundial, como a Primavera Árabe.

por uma mudança para contemplar uma diversidade significativa de versões existentes na sociedade, evitando-se a prevalência quase exclusiva dos interesses particulares poderosos como acontece geralmente na comunicação midiática tradicional.

A necessidade da regulamentação de leis, a partir das demandas do Capítulo V da Constituição Federal, é um mecanismo necessário para evitar a concentração, mas esta medida é um ponto de partida e não de chegada, para se conseguir uma mobilização popular que conquiste mais do que a condição de consenso no debate público, a ponto de fazer com que os preceitos jurídicos progressistas sejam efetivamente cumpridos e não se tornem letra morta, como, infelizmente, muitas vezes, ainda acontece. Por isso entendemos que o passo primordial para a viabilização de mudanças na comunicação brasileira é ela ser percebida verdadeiramente como uma política pública. Sendo uma política pública, então, é dever do Estado, portanto, o conjunto de ações e decisões que são tomadas pelos poderes legislativo (deputados, senadores, vereadores) e executivo com a participação da sociedade a fim de garantir o direito de cidadania.

A participação popular, neste caso, é qualificada pelas próprias demandas sociais que são percebidas e incorporadas através de suas manifestações públicas (como os movimentos sociais, por exemplo), mas também através da formulação, acompanhamento e avaliação garantida pela Lei da Transparência nº 131/2009:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

É necessário destacar, por outro lado, que as discussões a respeito dos setores de comunicação têm sido ainda restritas porque não chegam ao conhecimento das variadas classes sociais e são pouco eficazes no que confere a execução das propostas, justamente pela falta de força por parte dos setores interessados na mudança social para efetivá-las. A esse exemplo, tivemos a primeira (e até hoje única) Conferência Nacional de Comunicação (Confecom, 2009), realizada em Brasília há 11 anos e que trouxe relevante espaço de debate sobre políticas para comunicação com 600 propostas aprovadas, mas nenhuma saiu do papel. A comunicação como sendo uma política pública e movida pela dedicação política de propor leis infraconstitucionais e fiscalizações cabíveis, certamente caminharia para a diminuição de oligopólios com mais incentivo à promoção da cultura

nacional e regional nas programações e a produções independentes, observando a complementaridade dos sistemas privados, público e estatais (LIMA, 2006). Isso é uma luta permanente diante da força da estrutura de poder dos grupos políticos (que já constatamos ter interesse pessoal nas mídias) e dos empresários que controlam a mídia, para inviabilizar avanços na democratização da comunicação.

Por fim, segundo o apoio teórico de discussão ao longo deste texto, é possível traçar algumas conclusões imediatas que podem determinar os três setores. O sistema privado deve existir, mas não sendo o hegemônico, pois necessita ser eficientemente regulado e fiscalizado para atender aos interesses coletivos (a). O sistema estatal não deve ser confundido com o público. As informações veiculadas pelos dois sistemas devem ser de interesse público, mas atendem a princípios distintos: o primeiro tem como foco as ações do Governo; o segundo, veiculará pautas diversas que correspondam às necessidades temáticas da sociedade (b). A necessidade da regulação é para que sejam cumpridos todos os artigos do Capítulo V da Constituição de 1988, que garante uma comunicação plural, contrária à concentração e apoiadora das iniciativas educativas e independentes (c).

Delimitar esses setores e estabelecer as demarcações entre público e privado é fundamental para entender como a mídia sistematiza as discussões de interesse público, além de atestar a necessidade desta condução ser democrática. Reconhece-se que há ainda muito esforço a ser aplicado nas discussões teóricas futuras sobre este tensionamento, mas este foi um princípio necessário, principalmente para salientar que os diferentes públicos precisam se inserir no processo comunicativo com as suas demandas, furando o bloqueio da comunicação sistematicamente distorcida pela estrutura de poder e alcançando a opinião pública.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 de junho de 2020.

_____. **Lei Federal nº 11.652. Sete de abril de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm>. Acesso em: 09 de junho de 2020.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acessado em 26 de junho de 2020.

BUCCI, Eugênio. **O estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CABRAL, E. D. T. A mídia no Brasil: como se dá a concentração das comunicações e telecomunicações. **Revista Eptic.** Vol. 17, n. 3, setembro/dezembro. 2015. p.16-28.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CONFECOM, Conferência Nacional de Comunicação. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação.** 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-econteudos-de-apoio/publicacoes/comunicacao/caderno-propostas-1a-confecom>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

GIL, P. G; MATOS, H. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, H. **Comunicação Pública – interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade - Volume II.** 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Verdade e justificação.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **A inclusão do outro: estudos da teoria política.** São Paulo: Edições Loyola, 2002.

INTERVOZES. **Marco Regulatório do Sistema de Mídia Brasileiro.** 2017. Disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/>>. Acessado em 08 de junho de 2020.

_____. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro.** São Paulo: Paulus, Intervozes, 2009.

LIMA, Venício. **Mídia: crise política e poder no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos.** São Paulo: Paulus, 2011. – (Coleção comunicação).

MATOS, H. Comunicação Pública, esfera pública e capital social. In: Duarte, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2012.

MATTOS, S.A.S. **História da televisão brasileira – uma visão econômica, social e política.** Petrópolis: Editora Vozes, 2ª ed, 2002.

ROCHA, H, C, L; CORREIA, J. C. F. Comunicação, novos media e direitos humanos: O reconhecimento na era da globalização digital. **Revista Compolítica,** v. 7, p. 35-61, 2017.