



Conceito de comunicação pública

Elizabeth Pazito Brandão

A expressão *comunicação pública* (CP) vem sendo usada com múltiplos significados, freqüentemente 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.

Pesquisando e analisando os múltiplos significados e acepções que existem para comunicação pública, na bibliografia, em *sites*, em cursos universitários, é possível identificar cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional.

1ª CP identificada com os conhecimentos e técnicas da área de Comunicação Organizacional

Em muitos países, o entendimento de CP está claramente identificado com a comunicação organizacional, isto é, a área que trata de analisar a comunicação no interior das organizações e entre ela e seus públicos, buscando estratégias e soluções. Sua característica é tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com os diversos públicos e construir uma identidade e uma imagem dessas instituições, sejam elas públicas e/ou privadas.

É com o sentido de divulgação institucional que Suárez e Zuñeda tomam a expressão como título de seu livro e afirmam que qualquer consideração a respei-

to de comunicação pública deve contemplar “la seriedad y la eficacia con que las instituciones (sean estas empresas, o organizaciones sociales o políticas) encaran sus relaciones con el entorno, y el rango que se le asigna interna y socialmente a esa función”. Os autores confirmam o sentido do “público” quando afirmam que

las comunicaciones se han convertido en un patrimonio común de la sociedad, que otorga derechos pero que exige también una serie de obligaciones que las instituciones deben aceptar y cumplir de manera responsable. Dentro de este concepto de comunicación, en su sentido más amplio y en su carácter plural, comenzaremos a hablar, a partir de aquí, de las “Comunicaciones Públicas”.¹

A utilização do termo *comunicação pública* significando um processo de informação voltado para a esfera pública parece ser comum tanto nas Américas do Sul e Central como nos EUA. A Universidade de Porto Rico possui uma biblioteca especializada em comunicação pública cujo objetivo é

servir como centro de estudio e investigación de los medios de comunicación social, contribuyendo así a la misión fundamental de la Escuela de Comunicación que consiste en preparar profesionales para trabajar en las organizaciones de comunicación social, compañías de relaciones públicas, agencias de publicidad y otras empresas.²

A biblioteca, por sua vez, está afeita à Escola de Comunicação Pública, cuja grade curricular denota um curso voltado para uma formação única e não para habilitações.³ Segue, portanto, a característica da formação em Comunicação Social das universidades hispano-americanas que, a partir dos anos 70, “adotaram o modelo do comunicador polivalente”, em sentido contrário “à tendência à especialização que dominava nas indústrias do ramo” e ao que aconteceu no Brasil “onde se manteve a formação de comunicadores especializados”.⁴

Com sentido semelhante, várias universidades nos EUA apresentam cursos de graduação e pós na área de Comunicação Pública, entendendo-se como tal, a partir do exame das disciplinas ofertadas, conhecimentos das áreas de Comunicação

¹ SUÁREZ, Adriana Amado; ZUÑEDA, Carlos Castro. *Comunicaciones públicas: el modelo de la comunicación integrada*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999. p. 13.

² Biblioteca de Comunicación Pública. Universidad de Puerto Rico. Disponível em: <<http://biblioteca.uprrp.edu/Copu.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2005.

³ Escuela de Comunicación Pública. Universidad de Puerto Rico. Disponível em: <<http://upracd.upr.clu.edu:9090/catalogo.subgraduado/copu.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2006.

⁴ MELO, José Marques de. *História do pensamento comunicacional*. São Paulo: Paulus, 2003. p. 57.

Organizacional e/ou Relações Públicas.⁵ Na Austrália, a University of Technology, em Sydney,⁶ oferece um programa de Bachelor of Arts in Communication (Public Communication) que define o profissional da área como o responsável pelo *design* e administração de processos de comunicação, tais como os de Relações Públicas e campanhas publicitárias (*advertising*). O curso é acreditado pelo The Public Relations Institute of Australia e pelo International Advertising Association.

Com esta acepção, a comunicação pública tem como objetivo primeiro o mercado, visando atingir os diversos públicos das corporações com o intuito de vender – seja uma imagem, seja um produto, seja uma idéia, seja uma fé – e obter lucro financeiro, pessoal, em *status* ou poder. Para isso, utilizar-se-á de todo o arsenal de instrumentos e tecnologias de comunicação de massa, de grupo e interpessoal, complementado com técnicas de pesquisas diversas (opinião pública, mercado, clima organizacional etc.), bem como de todo o conjunto de conhecimentos e técnicas das áreas de Marketing e de Comunicação Organizacional.

2ª Comunicação pública identificada com comunicação científica

O que se entende hoje por comunicação científica engloba uma variada gama de atividades e estudos cujo objetivo maior é criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas, ou seja, despertar o interesse da opinião pública em geral pelos assuntos da ciência, buscando encontrar respostas para a sua curiosidade em compreender a natureza, a sociedade, seu semelhante.⁷

Pelo menos dois fatores podem ser apontados para a identificação das atividades de comunicação científica com comunicação pública. Em primeiro lugar, a comunicação científica se expande a partir de uma área tradicional da Ciência da Informação, a divulgação científica, à qual se somaram os conhecimentos e experiências acumulados no campo da difusão de informação que tem longa história no Brasil, especialmente na agricultura e na saúde. No setor agrícola, transformou-se em uma área específica de estudo e trabalho, a comunicação rural, que desenvolveu metodologias e estratégias apropriadas de comunicação para o ho-

⁵ Outras universidades que podem ser citadas com cursos da área de “Public Communication” cujo conteúdo está identificado com as áreas de Comunicação Organizacional e/ou Relações Públicas: University of Texas (Austin), com o curso de Public Communication Strategies Certificate Program (<http://web.austin.utexas.edu/courses/pdc/certificates.cfms>); The School of Public Communication, da Sam Houston State University, em que a disciplina de Public Communications está inserida no programa do Major of Public Relations (<<http://www.shsu.edu/catalog/jrn.html#>>); University of Wisconsin-Eau Claire (<http://www.uwec.edu/registrar/catalogues/0304/pg_commjour.htm>); School of Communication, Washington (<<http://www.soc.american.edu/main.cfm?pageid=3>>). Acesso em: 18 out. 2005.

⁶ University of Technologie. Disponível em: <<http://www.uts.edu.au/>>. Acesso em: 18 out. 2005.

⁷ DUARTE, Jorge. Instituições científicas: da divulgação à comunicação. *Revista Universitas/Comunicação*, Brasília: Uniceub, ano 1, v. 1, p. 47-53, nov. 2003.

mem do campo e sua família. De maneira semelhante, na saúde pública foram construídas estratégias de aproximação e informação para núcleos de populações necessitadas, em que o uso pedagógico da comunicação foi determinante para a melhoria das condições de vida. Trata-se, portanto, de um processo de comunicação construído e mantido pelo Estado, tendo em vista o desenvolvimento do país e de sua população. É justamente esta identidade pública e o espaço público em que atua que identificam a comunicação científica com a comunicação pública.

Em segundo lugar, e mais recentemente, a produção e a difusão do conhecimento científico incorporaram preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassam os limites da ciência pura e que obrigaram as instituições de pesquisa a estender a divulgação científica além do círculo de seus pares. Entre esses novos horizontes, a preocupação com o papel social da ciência na sociedade; o aumento da competitividade entre equipes e instituições de pesquisa em âmbito nacional e internacional; os vultosos investimentos em dinheiro, tempo e capacitação dos pesquisadores; a premissa de que o acesso às informações de ciência e tecnologia é fundamental para o exercício pleno da cidadania; a necessidade de posicionar a ciência no que se refere às decisões políticas e econômicas do país e, por conseguinte, a necessidade de legitimação perante a sociedade, o que significa despertar o interesse da opinião pública, dos políticos, da sociedade organizada e, principalmente, da mídia. Para isso, é crucial que o campo científico e o campo da mídia sejam cada vez mais próximos.

Como consequência do crescimento da importância da ciência junto à opinião pública, cresce também o papel do profissional de divulgação de C&T, cujo trabalho está submetido à noção de compromisso público e de prestação de contas à população, o que também explica a identificação com a área de Comunicação Pública.

A comunicação e a divulgação científica utilizam um leque variado de instrumentos que vão de metodologias tradicionais de informação tecnológica para comunidades, técnicos e autoridades até às novas tecnologias que são hoje as grandes responsáveis pela rápida expansão da rede de cientistas e divulgadores. Com esta aceção, a comunicação pública está inserida no âmbito das discussões que dizem respeito à gestão das questões públicas e pretende influir na mudança de hábitos de segmentos de população, bem como na tomada de decisão política a respeito de assuntos da ciência que influenciam diretamente a vida do cidadão.

3ª Comunicação pública identificada com comunicação do Estado e/ou governamental

Esta é uma dimensão da comunicação pública que entende ser de responsabilidade do Estado e do Governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos.

Nesta acepção, dever-se-ia compreender comunicação pública como um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Entre elas, órgãos governamentais, organizações não governamentais, associações profissionais e de interesses diversos, associações comunitárias, enfim, o denominado terceiro setor, bem como outras instâncias de poder do Estado, como conselhos, agências reguladoras e empresas privadas que trabalham com serviços públicos, como telefonia, eletricidade etc.

A comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público.

Entendida desta forma, a comunicação promovida pelos governos (federal, estadual ou municipal) pode ter a preocupação de despertar o sentimento cívico (são exemplos as recentes campanhas publicitárias: “o melhor do Brasil é o brasileiro” e “bom exemplo”); informar e prestar contas sobre suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país (eleições, recentemente o referendo sobre a comercialização de armas de fogo e munições); proteger e promover a cidadania (campanhas de vacinação, acidente de trânsito etc.), ou convocar os cidadãos para o cumprimento dos seus deveres (o “Leão” da Receita Federal, alistamento militar).

Pela característica de seus conteúdos e da grande parcela de público que pretende alcançar – a população de um país, de um Estado, de um município ou cidade –, a maioria dos instrumentos utilizados pela comunicação feita pelo Estado ou por um governo faz parte da chamada “grande mídia” – televisão, rádio, web, impressos – e o método mais utilizado é a campanha publicitária. Só recentemente começa a ser reconhecida a necessidade de utilizar outros instrumentos próprios da comunicação comunitária e corporativa.

Além desses meios, as novas práticas de participação política que a sociedade tem encontrado para se fazer ouvir, somadas ao desenvolvimento acelerado da tecnologia e à maior possibilidade de sua utilização pela população, fazem surgir outros meios e formas de comunicação do Estado com seus cidadãos, com forte componente político participativo. É o caso das ouvidorias, dos 0800, dos *call centers*, dos Conselhos, das audiências públicas. São formas novíssimas de manifestação sobre as quais ainda não é possível fazer uma análise criteriosa. No entanto, aparecem no cenário político brasileiro (e de outros países) como uma promessa de participação mais ativa e consciente dos cidadãos.

4ª Comunicação pública identificada com comunicação política

Comunicação e política é uma relação de raiz desde que a imprensa, as técnicas de comunicação e as pesquisas de opinião começaram a influenciar a vida política das nações. Alvo de grande parte dos estudos contemporâneos, tanto no campo da comunicação quanto da sociologia e da política, a área, também conhecida por mídia e política ou mídia e poder, está hoje em verdadeira simbiose com os cenários político, econômico e social, na medida em que a vida na sociedade contemporânea também está, a cada dia, mais “mediada” pela comunicação. Atualmente a mídia é parte do jogo político, econômico e social, e partilha e disputa o poder com ou contra o Estado e com frequência à custa do enfraquecimento do papel do Estado.

Pode-se entender a área de comunicação política sob dois ângulos: (1) a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de idéias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos; (2) as disputas perenes entre os proprietários de veículos e detentores das tecnologias de comunicações e o direito da sociedade de interferir e poder determinar conteúdos e o acesso a esses veículos e tecnologias em seu benefício. Neste sentido, diz respeito também à responsabilidade do Estado para gerir as complexas questões sobre políticas públicas de comunicação e telecomunicação entendidas, historicamente, como aquelas que tratam das questões jurídicas afeitas ao uso público da infra-estrutura tecnológica das comunicações. Incluem-se neste tópico também as polêmicas discussões em torno do Direito da Comunicação que trata da formação de redes, conglomerados e da convergência tecnológica.

Este é o sentido mais conhecido da expressão *comunicação pública*, advinda de uma tradição de estudos que analisa a questão da comunicação contraposta ao interesse público e o seu lugar de direito no espaço público. McQuail⁸ faz um levantamento histórico dos conceitos de público, comunicação pública e espaço público entre autores europeus e americanos, e afirma que o termo *comunicação pública*

denota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la “esfera pública” o el espacio publico de cualquier sociedad [...]. En su significado moderno extendido, este espacio designa principalmente los canales y redes de comunicación masiva, y el tiempo y el espacio reservados en los medios para la atención de temas de preocupación pública general. También abarca la referencia a un *dominio* de temáticas de interés general acerca de las cuales es pertinente y legítimo comunicarse abierta y libremente.

⁸ McQUAIL, Denis. *La acción de los medios: los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu, 1998.

Da forma semelhante, a definição de Ferguson⁹ para comunicação pública diz que esta expressão tem o sentido do que fazem os meios por sua natureza pública, como “los procesos de información e intercambio cultural entre instituciones, productos y públicos mediáticos compartidos socialmente, de amplia disponibilidad y carácter comunal”.

É também com este significado que Libois¹⁰ reivindica um direito público da comunicação, isto é, um enquadramento da comunicação pública que não remeta apenas ao direito privado, qual seja o que diz respeito à concorrência entre os operadores das telecomunicações ou aquele que trata da liberdade de expressão dos jornalistas. Para ele, a reflexão sobre a regulação eficaz e legítima do sistema mediático diz respeito aos fundamentos do direito da comunicação.

5ª Comunicação Pública identificada com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada

O tempo e as mudanças políticas na estrutura do Estado democrático levou à evolução de temas e polémicas que eram discutidos na área de Política de Comunicação para um novo sentido que contemporaneamente marca também o significado de comunicação pública. Trata-se de práticas e formas de comunicação desenvolvidas pelas comunidades e pelos membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares que também é conhecida como comunicação comunitária e/ou alternativa. Aqui, entende-se a prática da comunicação a partir da consciência de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade.

Entre as reivindicações mais recentes e polémicas propostas por movimentos sociais, encontra-se o direito ao acesso e ao uso de tecnologias de comunicação para a criação de novos meios (e não, apenas, o acesso aos meios já existentes). Significa que as comunidades organizadas querem se apropriar dessas tecnologias para estabelecer sua própria maneira de informar, de estabelecer uma comunicação que leve em conta as prioridades, a estética e a linguagem dessas populações.¹¹

Este é um campo em que prevalecem as práticas comunitárias e provavelmente o lugar onde se alcançou uma interdisciplinaridade nunca conseguida no campo acadêmico ou no mercado. A partir desta perspectiva, o termo *comunicação pública* passa a ser utilizado enquanto referência a uma prática realmente de-

⁹ FERGUSON, M. **Public communication: the new imperatives**. Londres: Sage, 1990. p. ix. In: MCQUAIL, op. cit. p. 27.

¹⁰ LIBOIS, Boris. **La communication publique**. Pour une philosophie politique des médias. Paris: EHarmattan, 2002.

¹¹ Ver sites internacional e nacional da organização CRIS (Communication Right in the Information Society): <www.crisinfo.org> e <www.crisbrasil.org.br>, que disponibilizam vários documentos sobre o tema.

mocrática e social da comunicação, sem compromissos com a indústria midiática e entrelaçada com o cotidiano das populações e suas práticas políticas (no sentido lato do termo). As mídias alternativas, comunitárias, de protesto e as tecnologias novíssimas permitem formas inusitadas de relacionamento com segmentos de públicos e com a opinião pública em geral. O reposicionamento de posturas e propostas leva a comunicação pública a assumir reivindicações e posições políticas bastante diversas daquelas defendidas historicamente pela área de Políticas de Comunicação e aqui reside a principal diferença entre os dois termos.

A perspectiva de uma comunicação libertadora, identificada com as demandas e práticas populares, foi e continua sendo uma área de estudos bastante desenvolvida na América Latina, até por sua coerência com o cenário político e econômico da região.

Para Jaramillo¹² e seu grupo, da Fundação Social de Porto Rico, a idéia de comunicação pública

nasce da pergunta acerca da relação que existe entre comunicação e política, entendendo-se esta relação mediada por dois conceitos: por um lado o conceito de público e por outro o conceito de política como construção de consciências. Na essência desta idéia de comunicação pública está a certeza de que a comunicação é um bem público e que a informação é outro bem público, e que é precisamente a apropriação com vista ao interesse individual destes bens públicos o que se deve tratar de desenvolver. Quando se entende a natureza coletiva, pública da comunicação e se deixa de obedecer a um propósito particular, muda a intenção, se comunica com outra intenção, com uma intenção coletiva e isto obriga a recolocar todos os papéis, a olhar de outra maneira o papel que cumprem os sujeitos que interatuam na comunicação coletiva. E este comunicar coletivo em função de um interesse coletivo deve levar em direção à mobilização.

É também com este sentido de prática coletiva e libertadora que estudiosos, pesquisadores, instituições diversas e organizações não governamentais brasileiras vêm trabalhando com as organizações do terceiro setor. No entender de Peruzzo, o terceiro setor descobriu no seu processo de constituição “a necessidade de apropriação pública de técnicas (de produção jornalística, radiofônica, estratégias de relacionamento público etc.) e de tecnologias de comunicação (instrumentos para transmissão e recepção de conteúdos etc.) para poderem se fortalecer e realizar os objetivos propostos”.¹³ No centro desta perspectiva encontra-se a comunicação como parte integrante e fundamental da dinâmica desses movimentos e como instrumento de mobilização das comunidades.

¹² JARAMILLO, Juan Camilo. *Experiencia de la comunicación pública: la iniciatia de comunicaci-ón*. Disponível em: <<http://www.comminit.com/la/pensamientoestrategico/lasth/lasld-797.html>>. Acesso em: 20 nov. 2005.

¹³ PERUZZO, Cicilia M. Krohling. *Direito a comunicação comunitária, participação popular e cidadania*. *Semiosfera*, ano V, nº 8. Disponível em: <http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/conteudo_nt_01Peruzzo.htm>. Acesso em: 18 maio 2006.

Trabalhando com este propósito estão organizações como a CRIS (Communication Right in the Information Society), a Intervozes e a Coletivo Brasil de Comunicação Social, ambas produzindo estudos, pesquisas, encontros e movimentando pesquisadores, autoridades e formadores de opinião em geral que possam apoiar e divulgar a causa da comunicação participativa e democrática. Como afirma a CRIS e a Intervozes, mudou-se o termo e o sentido que ele tinha nos anos 70, passando-se do *right to communicate* para o *communication rights*. Mais do que uma abordagem semântica, a mudança procura expressar que

diferentemente dos anos 70, hoje busca-se tratar de uma série de direitos que devem ser considerados em conjunto, entendidos a partir de sua complementaridade e indivisibilidade. Na prática, o que o quadro de referência tenta responder é de que direitos estamos falando, quais são seus atributos e que indicadores podem medir a sua efetivação.¹⁴

CP no Brasil: o surgimento do conceito

O panorama traçado até aqui demonstra que, dentre os múltiplos significados da expressão *comunicação pública*, é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania. É com este significado que no Brasil o conceito vem sendo construído, sobretudo por força da área acadêmica que tem direcionado seu pensamento para esta acepção.

Por parte do mercado, as empresas, preocupadas com sua imagem pública, sentiram-se compelidas a tomar atitudes socialmente responsáveis e tanto as instituições privadas quanto as públicas ficaram mais atentas às reivindicações dos cidadãos. O empresariado descobriu que o respeito à cidadania, a responsabilidade social, a prestação de contas à sociedade, a transparência nas suas atividades, enfim, atitudes consideradas politicamente corretas vendem mais do que apenas propaganda. Atualmente, o chamado terceiro setor é uma força e um braço forte do poder nas democracias contemporâneas.

Existe, sem dúvida, uma tendência para identificar comunicação pública com o viés apenas da comunicação feita pelos órgãos governamentais. É interessante notar que a expressão começou a substituir outras denominações utilizadas tradicionalmente para designar a comunicação feita pelos governos, tais como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política. A adoção de uma nova terminologia não se dá por acaso, nem é uma questão de modismo, de buscar novos nomes para práticas já consagradas. A

¹⁴ **Direito à comunicação no Brasil.** Intervozes. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/arquivos/GGPpdf>>. Acesso em: 20 maio 2006.

substituição dessas terminologias por comunicação pública é resultado da necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou do Governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país. Expressões como *marketing político*, *propaganda política* ou *publicidade governamental* têm conotação de persuasão, convencimento e venda de imagem, em suma do que ficou conhecido como “manipulação das massas”. O uso histórico dessas expressões obrigou à busca e à adoção de uma terminologia que fosse compatível com a nova realidade política do país, identificando a comunicação com uma prática mais democrática.

A restauração da democracia e o conseqüente crescimento de novas formas de vivências democráticas despertaram a necessidade de informação voltada para a construção da cidadania. A própria noção de cidadania sofre mudança e começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação. A comunicação é hoje um ator político proeminente e é parte constituinte da formação do novo espaço público.

Comunicação governamental

A comunicação governamental no Brasil foi, historicamente, de natureza publicitária, isto é, de divulgação de suas ações e utilizou preferencialmente a propaganda com veiculação na grande mídia. Secundariamente foi também de cunho educativo, sobretudo nas áreas da saúde e da agropecuária, ou em situações bem específicas em que se confundia, de certa forma, com o apelo cívico, como na época dos governos militares quando surgiram campanhas como a do “Sugismundo”, “mexa-se” e outras.

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 objetivo de informar o cidadão. Esta acepção pode ser percebida desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o Presidente afirmava que a comunicação pública era um tema indissociável do funcionamento da democracia, exercendo o papel de instrumento de uma relação aberta e franca do governo com a população.¹⁵ Com este objetivo, também foi anunciada a criação de um *Programa Continuo de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação do Governo*, que ficaria a cargo da ENAP.

Na história da Comunicação Governamental, entre os três poderes, o Executivo sempre teve maior presença efetiva e visibilidade junto à população. Do uso do

¹⁵ Disponível em: <www.enap.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2002. Matéria da Agência Brasil divulgando a solenidade de assinatura do acordo sobre publicidade de utilidade pública.

rádio na época de Getúlio Vargas, passando pelas várias campanhas cívicas, campanhas políticas e pela propaganda dos governos, tanto as produzidas pela ditadura militar quanto as produzidas nos governos democráticos, até o marketing com seu conjunto de técnicas e métodos usados com abundância pelos governos mais recentes, a comunicação persuasiva em suas diversas formas de manifestação atravessou poderosa e incólume todos os matizes políticos, sendo sempre a preferida dos governantes, independentemente de ideologias ou partido.

Quer pelo poder político que encerra, quer pela dimensão financeira que assumiu, a regulamentação da atividade de propaganda continua sendo uma das principais preocupações do Executivo. Um exame do *site* da SECOM atesta que da coletânea de instrumentos normativos disponibilizados no *site*, 16 são normas de publicidade, seis são normas de propaganda e três são normas sobre licitação e contrato. O conjunto administrativo público que forma a comunicação governamental, SECOM e as assessorias, ainda tem influência preponderante na maneira de produzir comunicação, mas nos últimos anos, com a implantação de estruturas profissionais de comunicação na Câmara e no Senado e o início dos trabalhos da TV Justiça, o Legislativo e o Judiciário aportam novas formas de fazer comunicação governamental e pública.

No entanto, é a partir do Governo Lula que o conceito comunicação pública com o sentido de informação para a cidadania começa a ser citado com frequência e acaba ganhando *status*. A preocupação com a preparação dos técnicos do executivo para fazer a comunicação pública levou à realização de vários cursos de atualização para técnicos e à proposição de criação da função de Gestor da Comunicação Pública. Já no segundo ano do Governo Lula, em setembro de 2003, o Ministro Luiz Gushiken apresentou as propostas para uma Política Nacional de Comunicação.¹⁶ As posições expressas no documento demonstram que seu objetivo é esclarecer os rumos de uma política de divulgação. A comunicação é considerada vital para que o Governo consiga manter no povo a esperança que Lula gerou na época da eleição, para que o povo não perca as esperanças com relação ao futuro e para buscar despertar as potencialidades latentes desse povo. Para alcançar tal objetivo, indica os grandes conceitos que deveriam nortear a comunicação. O primeiro era “contribuir para a elevação do Brasil à condição de um país poderoso, justo e solidário”. O segundo, “difundir ou criar um sentimento de patriotismo sadio”, alertando para o fato de que isso não se faria com propaganda publicitária. O terceiro conceito era “motivar o povo para as ações úteis e solidárias”, fortalecer valores. O quarto, “difundir comportamentos positivos e saudáveis”, meta sobre a qual o Ministro tinha “dialogado com alguns especialistas nessa área de comunicação, em particular com a Globo, que fez muitas campanhas de criar hábitos positivos. O quinto conceito era difundir a imagem do Brasil para

¹⁶ Palestra “A Política Nacional de Comunicação” proferida em 4/9/2003 pelo Ministro Luiz Gushiken. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum_antioresM.htm>. Acesso em: 12 out. 2006.

o exterior, mas não só no exterior, como também do Brasil para o Brasil. O sexto, “mostrar o caráter do governo de equipe”, especialmente a prática da “consulta participativa” e os “mecanismos de transversalidade” que se consideravam a marca do Governo Lula. O sétimo conceito era “mostrar a conduta dos nossos governantes como expressão de conduta ética exemplar e de habilitação moral para o exercício da coisa pública”. Por fim, indicou a necessidade de “que na comunicação se tenha um conceito para estimular os nossos governos, que é o de difundir pensamentos elevados. [...] Um povo sadio precisa de lideranças capazes de encontrar sínteses de pensamentos que eu estou aqui chamando de pensamentos elevados. [...] Então, esse atributo do nosso Presidente (referindo-se às críticas que a mídia costuma fazer a respeito da utilização de metáforas e parábolas pelo Presidente Lula) deve ser visto sob esse conceito, do quanto é bom difundir pensamentos elevados para a formação espiritual de um povo”.

Sem tecer considerações a respeito da distância que separou a prática política das suas intenções, a palestra que lançava as bases da 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 instrumento pedagógico de idéias políticas.

No entanto, deve-se reconhecer que pela primeira vez depois da era militar tratou-se da comunicação governamental com uma preocupação que pretendia ir além da propaganda e do marketing político e resgatou-se a noção do civismo, desgastada no tempo da ditadura militar. Este resgate é também a marca de um governo formado com quadros de um partido político de base popular, o Partido dos Trabalhadores, que caracterizou sua gestão nos governos municipais pela participação popular. É de se esperar, portanto, que se buscasse também uma nova expressão para o fazer da comunicação que pudesse expressar esta mudança política, que pretendia ser radical e que pudesse também responder às expectativas dos seus apoiadores.

As assessorias de comunicação

Assessorias de comunicação existem na área governamental desde a década de 70, mas nos últimos anos tiveram uma expansão espantosa, cuja marca principal foram as mudanças nas atividades de responsabilidade dessas assessorias e a formação de um segmento profissional que exige conhecimentos especializados para dar conta de seu novo papel no complexo burocrático do Estado. O crescimento das assessorias pode ser apontado como um dos fatores motivacionais para o desenvolvimento do conceito de comunicação pública. Em 2003, o IX Seminário de Comunicação do Banco do Brasil, com o tema central “*Mídia, Co-*

municaco Pública e Participaco Social”, levou à formao de uma lista no Yahoo denominada comunicao pública, que reúne assessores de comunicao de várias instituies, com predominância de órgãos públicos e empresas de governo de todo o Brasil.

 preciso ressaltar, porém, que muitas ainda se pautam por um modelo organizacional governamental da década de 70, o modelo das ACS (Assessorias de Comunicao Social, denominao tradicional) diretamente submetidas à autoridade máxima da instituio (Presidente, Diretor Geral etc.) e subdivididas em três áreas: publicidade, relaes públicas e imprensa. O modelo corresponde a uma prática de trabalho em que o foco  o atendimento à cpula da instituio, com a funo de “dar visibilidade”, ou seja, “colocar na média” o órgão governamental, ou dela defendê-lo. Algumas instituies públicas têm ousado um novo *design* da comunicao, porém, de modo geral, a concepo do trabalho de comunicao nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a média e não com o cidadão.

A divulgao por meio da mdia  a visão jornalística da comunicao pública. Parte do pressuposto de que o público deve conhecer aquilo que  de interesse do órgão e que o instrumento ideal para esta finalidade  a mdia. Geralmente, os veículos utilizados, seja a *web*, impressos, rádio ou televisão, elaboram a notícia com atributos capazes de transformar aquilo que  de interesse do órgão em assunto de interesse público. O objetivo  construir um relacionamento com a imprensa de modo a transformar eventos, atos e aes do órgão público em assuntos com capacidade para ocupar espaço na mdia. Apesar de freqüentemente se autodenominar comunicao pública, essa  uma atividade tradicional de Relaes Públicas, cujo objetivo  construir a imagem de um órgão, de um dirigente, de um político ou de um governo (seja na esfera federal, estadual ou municipal).

Outro aspecto comum nessa autodenominada comunicao pública diz respeito à natureza institucional que predomina na comunicao feita pelas instituies públicas, em detrimento do interesse público.  inegável a influência explícita e direta da direo das instituies no direcionamento dos interesses de comunicao, deixando o interesse institucional superar o interesse público. Em 2005, durante o processo de discussão do Referendo sobre a proibio da venda de armas de fogo no Brasil, o *site* do Senado Federal colocou-se publicamente contra a venda e a favor do Sim (ou seja, pela proibio), inclusive utilizando como imagem, no *banner* que dava acesso à página, a pomba da paz, logomarca utilizada pela frente do Sim. As razões podem ser encontradas no fato de o Presidente do Senado ser favorável ao Sim no Referendo.¹⁷

¹⁷ CARDIA, Julio Pinheiro; PIRES, Marina Reyes de Gomes. **Estudo de caso sobre o referendo sobre a comercializao de armas de fogo no Brasil**. Monografia de Conclusão do Curso de Comunicao Institucional e Relaes Públicas, IESB, dez. 2005.

Comunicação pública na área acadêmica

Na área acadêmica, a compreensão de comunicação pública como informação para a construção de cidadania está ligada a um autor francês, Pierre Zémor, que publicou em 1995 um pequeno livro¹⁸ ainda não traduzido no Brasil, mas bem conhecido por conta das facilidades da tecnologia. No final da década de 90, quando se começava a discutir comunicação pública como conceito, não havia bibliografia adequada para ser usada com alunos, o que me levou a fazer uma tradução adaptada do livro de Zémor. A tradução correu entre alunos e no meio do grupo de comunicadores de Brasília e acabou por se tornar um marco decisivo na concepção de comunicação pública.

Em seu livro, Zémor apresenta os conceitos do que seria uma comunicação pública, afirmando que sua legitimidade se determina pela “legitimidade do interesse geral”, razão pela qual acontece no espaço público, sob o olhar do cidadão. Para ele, as finalidades da comunicação pública não podem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, que são as de: (a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); (b) ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; (c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); (d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. Zémor ressalta a necessidade de “ouvir o cidadão”, pois na sua concepção a comunicação pública diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas.

A divulgação do pensamento de Zémor em Brasília significou o compartilhamento de idéias e ideais entre um grupo de professores e pesquisadores que também ocupavam funções e cargos na área governamental, o que permitiu que essas concepções fossem sendo disseminadas. Concomitantemente, começaram a surgir cursos de pós-graduação *lato sensu* que incluíam em seus currículos a disciplina de comunicação pública ou se tornaram cursos de pós com esta denominação.

As tentativas de construção do conceito de CP

A expressão *comunicação pública* em diversos países pode não passar disso: uma expressão aceita sem grandes conflitos, como foi colocado na primeira parte deste capítulo. Já no Brasil, ela está sendo construída como um conceito que tem provocado muita discussão, mas nenhuma delas até agora apresentou diferenças significativas ou propôs a formação de um conceito diferente do que já está colocado com base na formulação de Zémor. No entanto, a discussão no ambiente

¹⁸ ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. Paris: PUF, 1995. (Tradução da autora.)

acadêmico tomou tal dimensão que já existe uma espécie de “comunicação pública do B”, muito antes de haver um consenso, conhecimento generalizado por parte dos profissionais ou uma razoável concordância acerca do conceito que justificasse a existência da discordância.

Uma característica de quase todos os autores da área é o cuidado extremo em citar o que a comunicação pública não é, apesar de ainda não se ter chegado a um acordo sobre o que ela é ou deveria ser. E o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que a comunicação pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao Governo. Encontram-se insistentes ressalvas sobre o assunto em Matos,¹⁹ em Costa,²⁰ em Mello,²¹ em Duarte,²² em Silva,²³ em Oliveira²⁴ e nos meus próprios textos. A preocupação que ronda o espírito acadêmico para ressaltar a diferença entre comunicação pública e governamental poderia levar a pensar que tal abordagem já foi objeto de um número expressivo de artigos ou mesmo de normas ou declarações que ligassem indelevelmente o conceito de comunicação pública ao âmbito governamental. Entretanto, só dois autores fazem tal afirmativa: um é Novelli, em artigo que só foi publicado recentemente,²⁵ e o outro é Silva.²⁶ Ainda mais pitoresco é saber que esta multiplicidade de visão está fundamentada em um mesmo autor que é Pierre Zémor.

Para tentar esclarecer um pouco melhor a diversidade de visões e propostas conceituais, faço uma revisão da literatura, analiso as posições e, ao final, proponho uma forma de entendimento para o conceito de comunicação pública e o raciocínio que levou à proposição do conceito.

Começando pela publicação mais recente, a revista *Organicom*²⁷ retrata com fidedignidade a dificuldade que existe para a construção de um conceito na área de comunicação, o que não é estranho, na medida em que o próprio campo da comunicação ainda não conseguiu acordar a respeito de sua própria abrangên-

¹⁹ MATOS, Heloiza Helena Gomes de. A ressalva encontra-se em todos os textos da autora, dois deles referenciados neste capítulo, que tratam sobre o tema Comunicação Pública, bem como em palestras que ela proferiu em ocasiões diversas.

²⁰ COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de interesse público: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor.** São Paulo: Jaboticaba, 2006.

²¹ MELLO, Ricardo. **Comunicação de interesse público: a escuta popular na comunicação pública.** Construindo uma nova política. Recife: Fundaj: Editora Massangana, 2004.

²² DUARTE, Jorge. Comunicação pública. In: LOPES, Boanerges (Org.). **Gestão da comunicação empresarial: teoria e técnica.** Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

²³ SILVA, Luiz Martins. Comunicação pública: estado, governo e sociedade. In: BRANDÃO, Elizabeth; MATOS, Heloiza; MARTINS, Luiz. **Algumas abordagens em comunicação pública.** Brasília: Casa das Musas, 2003.

²⁴ OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação pública.** Campinas: Alínea, 2004.

²⁵ NOVELLI, Ana Lucia. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. In: ORGANICOM, **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, nº 4, 1º semestre 2006. p. 75-89.

²⁶ SILVA, Luiz Martins. Op. cit.

²⁷ Op. cit.

cia e limites. O título do número em questão da revista, “Comunicação Pública e Comunicação Governamental”, já indica que se pretende estabelecer a diferença entre uma e outra, para não fugir da dicotomia que a academia se impôs por conta própria. O texto da introdução revela a dificuldade para lidar com conceitos, pois os editores utilizam várias denominações em referência ao mesmo campo conceitual de comunicação pública. Apresentam-na como área distinta da comunicação política e da comunicação governamental, que teria como ponto em comum a comunicação cívica e o seu papel na democracia contemporânea, afirmam que o “fim primeiro” dessas três comunicações é a manutenção da democracia, e que o “interesse público está acima de tudo”. Em seguida, o tema comunicação pública é conduzido mais claramente para a área governamental, identificando uma e outra, falando sobre a questão da responsabilidade de informação que os governantes têm em um sistema democrático e a ligação da comunicação com o desempenho dos profissionais de comunicação social, especialmente de comunicação organizacional e Relações Públicas. Por último, cita a presença dos movimentos sociais. Em resumo, aponta-se a comunicação pública para as várias direções para as quais apontam os artigos da publicação, mas em nenhum existe uma proposta conceitual esclarecedora.

O conjunto de artigos de Heloiza Matos procura relacionar a comunicação pública com a comunicação política, sua área tradicional de pesquisa. Nos primeiros textos, esta tentativa nem sempre fica clara e a autora revela a dificuldade que sente para fazer tal correlação. No texto **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo**, apresentado na Intercom de 1999, Matos posiciona a comunicação pública no cenário das mudanças que aconteciam no Estado Brasileiro à época, afirmando que a comunicação governamental estaria submetida ao que denomina processo comunicativo moderno (baseada em Blumler), que seria uma batalha competitiva para influenciar e controlar as percepções do tema político através dos meios de comunicação de massa e das técnicas de marketing. Em contraponto a este tipo de comunicação, apresenta a existência de uma comunicação pública que envolveria o cidadão de maneira participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade.

Apresenta então as concepções sobre comunicação pública conhecidas até aquele momento, começando com a de Zémor que, no entender da autora, por pressupor o envolvimento de uma multiplicidade de objetivos e de atores sociais, torna difícil a conceituação de comunicação pública como uma modalidade da comunicação política. Em seguida, trabalha outros autores, americanos e canadenses, e termina fazendo uma síntese das concepções de comunicação pública, afirmando que ela parece estar sendo vista como um discurso estranho ao conteúdo geral da mídia de massa, que precisa passar por um processo de decodificação específica.

Daí esse discurso que engloba informações de utilidade pública ser tomado como algo em separado nas relações comunicativas entre governo e cida-

ção. De um lado estaria o discurso do Estado: uma comunicação oficial, informativa ou persuasiva; de outro ficariam as informações incorporadas ao universo geral das mídias, informações sintetizadas, recortadas e imiscuídas a um espaço de entretenimento.

Assume ainda a concepção de mundo mediatizado e de espetacularização da sociedade, quando afirma que a onipresença da mídia em tempo real e as sondagens deram conta de toda a realidade, mas não “diminuiu o abismo entre o círculo de tomada de decisões políticas e o homem comum, não aproximou os jornalistas, os políticos e as elites do resto da sociedade, não dando conta da vida democrática”.

No último artigo de Matos sobre o tema, Comunicação política e comunicação pública, a autora retoma a tentativa de aclarar o conceito de comunicação pública como vertente da comunicação política, reconhecendo a centralidade da mídia como determinante na sociedade, bem como as transformações na tecnologia e no mercado, contribuindo para novas formas de interação política – redes de interação nas quais a comunicação pública está implicada.

Sua análise vê a comunicação pública como um modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre o Estado e a sociedade e propõe como desafio buscar na comunicação política (como estudo de técnica de persuasão e como referencial teórico e metodológico) ajuda para compreender o conceito de comunicação pública. Para isso, a autora retoma o tema que marcou a expressão comunicação pública nos anos 70 e 80 (sobre o qual discorro neste capítulo), levantando as questões sobre o sistema de comunicações, as disputas históricas entre os direitos do setor privado contraposto ao estatal e o que pode ser considerado como interesse público e direito de informação.

Para Matos,

a orientação básica do conceito de CP é prioritariamente de ordem democrática, referente ao senso comum político, e em associação direta com normas herdadas da visão liberal – em estreita relação com o Estado; secundariamente, está em conformidade com os valores relacionados à comunicação como instrumento e meio independente do Estado.

No entender da autora, os grupos de mídia são os responsáveis pelo deslocamento progressivo do pólo público-cidadão para o pólo público-consumidor e, por conseguinte, a análise do *locus* da comunicação pública também se desloca da mídia, como produtora dos conteúdos de interesse público, para o campo da comunicação política. A partir desta premissa, busca entender a inserção da comunicação pública no contexto da comunicação política e a comunicação governamental como forma de comunicação pública e com articulações com a comunicação política.

A análise dos textos de Matos indica que ela assume a existência da dicotomia público × privado como o cenário político possível e nele baseia seus argumentos. Assim como outros autores (Costa e Mello, por exemplo), demonstra con-

cordar em certos momentos com a concepção idealizada de uma comunicação pedagógica, comum a muitos autores desta área, que poderia dar conta ou ser o principal instrumento do processo de democratização da sociedade.

Para Novelli,²⁸ a comunicação pública é aquela “praticada pelos órgãos responsáveis pela administração pública” que tem importância significativa para o exercício da participação política e da cidadania. A ela caberia

extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado.

Para a autora, a comunicação pública deve ser compreendida como

o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou compartilhamento das informações de interesse público, passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança.

Deve-se notar aqui que, mesmo assumindo o conceito como próprio da esfera governamental, Novelli faz questão de ressaltar que não se trata de nenhuma espécie de propaganda, mas de um instrumento de relacionamento, remetendo, pois, à concepção de Zémor. Com base nela, faz uma apresentação das estratégias governamentais possíveis para desenvolver novos mecanismos de governança, localizando o papel da comunicação na prática da governança e apontando um modelo comunicativo possível para as instituições governamentais. O artigo de Novelli traz luz para a questão da governança e sua ligação com a comunicação pública, mas também não chega a conceituar comunicação pública, uma vez que limita o conceito ao âmbito governamental, sem entrar em discussões teóricas sobre o tema, até porque não era o objetivo do artigo. Ao fazer isso, restringe o entendimento da complexidade do conceito, levando a um possível entendimento da comunicação pública como uma espécie de “comunicação institucional do bem”, praticada pelos governos. Assim como outros autores, concebe a comunicação como um instrumento poderoso, com capacidade para a manutenção do Estado Democrático. Para a autora, “a prática da comunicação pública, quando conduzida de forma ética e responsável, tem a possibilidade de promover e consolidar o engajamento ativo dos cidadãos nas definições e implantações de políticas públicas”.

Dois livros publicados no Brasil com o título *Comunicação pública* também demonstram a dificuldade de um entendimento comum para o conceito. O de Lara trata exclusivamente dos problemas diários do relacionamento de uma assessoria de comunicação com a imprensa e com os publicitários que atendem aos órgãos governamentais.²⁹ O de Costa,³⁰ que reúne artigos de diversos autores, a

²⁸ Op. cit.

²⁹ LARA, Maurício. *As sete portas da comunicação pública*. Belo Horizonte: Gutenberg, 2003.

³⁰ Op. cit.

maior parte deles tratando de publicidade, defende que a comunicação pública deve ser entendida como comunicação de interesse público, e que esta requalificação conceitual das premissas do interesse público na comunicação é uma tarefa necessária para delimitar com clareza os diversos universos que integram o espaço público da comunicação. Como todos os outros autores, Costa afirma que existe uma confusão e que a “comunicação de interesse público” é associada “por aqui” quase exclusivamente à comunicação realizada pelos governos e outros agentes públicos.

Esse é, por exemplo, o sentido comumente associado ao termo comunicação pública: na prática, ocorre uma percepção de que a comunicação pública diz respeito às ações de comunicação no âmbito da administração pública, que acompanha a tomada de decisão de governos e outros agentes públicos.³¹

A confusão citada pelo autor também é referida às ações da iniciativa privada que “sob o pretexto de divulgar ações que beneficiariam a sociedade – caso da maior parte das ações de responsabilidade social das empresas – beneficiar-se, na ação de comunicação, apenas a imagem institucional do anunciante”.³²

Melo é outro autor que incorpora a noção de comunicação de interesse público e para isso tece uma argumentação preciosa que integra a noção de interesse público a políticas públicas, ao conceito de espaço público e à noção de direito de cidadania. Assim como outros autores, questiona a comunicação governamental como instrumento para a construção de imagem e do canal de repasse da informação oficial e conclama para a ampliação do campo, de forma a “alcançar horizontes que contemplem a comunicação de Estado no sentido do Poder Público (que não é transitório)”, o que levaria a abrir perspectivas pouco exploradas – e cada vez mais oportunas.³³

Para Silva, o conceito de comunicação pública é tautológico, uma vez que todo processo de comunicação de massa é, por natureza, público. No entanto, entende que nos últimos anos tal designação tem sido usada para as atividades de mediatização de conteúdos originários do Poder Público, ressaltando, no entanto, que os conceitos espaço público e esfera pública são mais amplos e tradicionalmente associados muito mais à sociedade civil do que propriamente ao Estado ou ao Governo. Silva remete o conceito de comunicação pública às mudanças na história recente do Estado brasileiro e aponta como expressão da comunicação pública a comunicação feita pelo terceiro setor, o jornalismo público, a Internet enquanto novo espaço público ampliado, referindo-se ainda ao papel do Ministério Público como peça fundamental para a transparência do setor público. Apesar de aceitar e assumir um entendimento ampliado do conceito, Silva não deixa de referir-se à questão da comunicação governamental, afirmando que

³¹ Op. cit. p. 21.

³² Op. cit. p. 15.

³³ Op. cit. p. 23.

embora se possa depreender que o espaço natural da comunicação pública seja o governo, e é possível que haja uma primazia desse ator principal no conjunto de agendamento da mídia (*agenda-setting*), tal segmento encontra-se, no entanto, intensamente permeado pela produção de informações, mensagens e apelos que também são agendados, por exemplo, pelo Terceiro Setor.³⁴

Do conjunto de autores aqui analisados, Duarte (2007) é, na verdade, o único que banca uma explicação e delimita o conceito de comunicação pública frente a conceitos limítrofes como comunicação governamental. Para ele, “a comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade”. É também o autor cujas definições se identificam plenamente com as minhas, afirmando que a comunicação pública ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público e “ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo”.

Raízes do conceito de comunicação pública

Afirmou-se anteriormente que havia razões políticas para a construção e a adoção do conceito de comunicação pública como aquela que se instaura entre Estado, Governo e sociedade organizada.

A expressão, afinal, nada tem de novo. Vem sendo usada no Brasil, pelo menos, desde que se começou a discutir direito e políticas de comunicação, ainda na década de 70. No início da década de 80, a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, movimento civil que congregou entidades, profissionais e intelectuais, pretendia apresentar propostas de políticas de comunicação à Constituição Federal. Neste contexto de discussão sobre os direitos de comunicação, especialmente a necessidade de formular políticas públicas de comunicação, a expressão *comunicação pública* já era utilizada, mas, como explicou Daniel Herz, “entendida como comunicação estatal, própria do Estado, ou seja, como uma forma de distingui-la da comunicação realizada pelo setor privado”.³⁵ Houve, portanto, uma ampliação do significado da expressão, na medida em que novos atores começaram a participar ativamente na construção da democracia. Porém, se o cenário político explica a busca por um termo cujo significado seja mais adequado a um novo tempo, ele não explica de per si a facilidade com que ele tem sido adotado e cultuado.

³⁴ Op. cit. p. 35.

³⁵ VERAS, Luciana Patrícia Campos. **Comunicação pública, interesse público e Internet**. Estudo sobre o uso da Internet como instrumento de comunicação pública: o caso do MPF Monografia de conclusão do curso de Pós-Graduação em Assessoria de Comunicação Pública, IESB, nov. 2005.