

EUGÊNIO BUCCI

O Estado de Narciso

A comunicação pública a serviço da vaidade particular



A marca FSC® é a garantia de que a madeira utilizada na fabricação do papel deste livro provém de florestas que foram gerenciadas de maneira ambientalmente correta, socialmente justa e economicamente viável, além de outras fontes de origem controlada.



COMPANHIA DAS LETRAS

Sumário

Agradecimentos	11
Apresentação: Narcisocracia	13
Introdução: O Leviatã e seus balangandãs	19
PARTE 1 — Conceito reto: o que é (e o que não é) comunicação pública	
1. Contra a permissividade semântica	39
2. Contra interesses pessoais ou corporativos	49
3. Tecida a malha do conceito (ou a cada coisa o nome devido).....	63
PARTE 2 — As emissoras públicas e sua razão de ser	
4. As públicas, as estatais e o que as separa	73
5. Exemplos e contraexemplos pelo mundo	84
6. Regulação e sociedade democrática	94
7. O caso da TV Cultura	101
8. O caso da TV Brasil	112

9. A palavra “entretenimento” e as cinco bandeiras estéticas da TV pública	118
10. Ainda uma palavra sobre independência	125
PARTE 3 — Uma voz anacrônica	
11. A locução que silencia a notícia	131
12. Promoção pessoal em voz alta	137
13. Os ouvidos têm que “engolir”	147
PARTE 4 — A publicidade invade	
14. A numeralha de Maracangalha	155
15. A lei, ora, essa letra vã e inócua	165
16. Propaganda oficial, proselitismo e desinformação	169
17. Governar é anunciar	173
18. Implicações éticas	179
PARTE 5 — Aproximações entre a gestão pública da cultura e o jornalismo	
19. Arroz integral na política	191
20. O republicano antirrepublicano	196
21. Um modo de (não) pensar e a cultura anticultural	200
22. Que tal um pouco de “jornalismo jornalístico”?	206
Conclusão	213
Notas	227
Índice remissivo	239

Agradecimentos

Este livro foi originalmente apresentado como tese de livre-docência na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), em novembro de 2014. Agradeço aos professores Maria Victória Benevides, Mayra Gomes, Celso Lafer, João Sayad e Luís Augusto Milanesi, integrantes da banca, pela leitura atenta e pelos comentários críticos.

A redação de *Estado de Narciso* não teria sido possível sem a ajuda da jornalista Ana Paula Cardoso. Ela se dedicou a reunir pesquisas, relatórios e anotações que venho realizando há alguns anos sobre o assunto, além de artigos que escrevi em revistas e jornais. Ana checou e atualizou todos os dados, indo outra vez às fontes primárias, bem como agrupou o material em blocos temáticos, dos quais nasceram os primeiros rascunhos dos capítulos que podem ser lidos nestas páginas. Devo muito a ela, à sua doçura e à sua competência.

Ruan de Sousa Gabriel, quando meu estagiário em 2012 e 2013, realizou pequenas reportagens complementares, que eliminaram lacunas informativas e revelaram casos novos que comprovam a

Introdução

O Leviatã e seus balangandãs

A GUERRA CARNAVALESCA

A cada ano, no Brasil, o dinheiro público financia planos bilionários para tomar de assalto e adestrar a vontade dos cidadãos. O ritmo das investidas vai se acelerando, progressivamente. A intensidade aumenta. Às vezes, são ataques rápidos e focados, como numa guerrilha. Em outras temporadas, ocorrem mobilizações grandiosas, que sincronizam artilharias de terra, mar e ar, em avanços maciços, capazes de ocupar diversos espaços simultaneamente. Táticas múltiplas se combinam para produzir uma resultante de amplo espectro, ubíqua, que desconhece diferenças de gênero, classe social, idade, religião, e acaba alvejando os brasileiros onde quer que eles estejam, na Serra Gaúcha ou na floresta de Rondônia. A propaganda de governo sabe agir rápido, como um relâmpago, assim como sabe manter um bombardeio por semanas a fio. Dispara em todas as direções, com todo tipo de tecnologia, e não gosta que ninguém lhe escape.

O fogo cerrado, porém, é dissimulado. Ou melhor, é um fogo

cerrado que não gosta de ser visto como tal. Bem brasileiro. Prefere posar de serviço informativo e, se não for pedir demais, prefere ser visto como um festejo, como fogos de artifício. Não contente em dizer que é alegre e ao mesmo tempo útil, gosta de ser o objeto do desejo dos olhares da nação. Suas mensagens multicoloridas, aparentemente inofensivas, esmeram-se em ser chamativas, tanto que, em matéria de estridência, competem com as mais barulhentas propagandas de supermercados, de automóveis ou de peças de lingerie. Não obstante a parafernália de luzes e efeitos visuais, pretendem ser vistas como edificantes e bem-comportadas. Não querem se passar por fúteis ou supérfluas. Usam sua pirotecnia faraônica para assumir um tom de exaltação, benfazejo, cujo propósito oficial seria celebrar a nacionalidade e com ela se confundir.

Nesse ponto, podemos comparar a histrionice das peças da publicidade de governo à persona balouçante de Carmen Miranda, piscando os olhinhos, requebrando os quadris, marota e espevitada. O bamboleio da comunicação oficial — tendo na vanguarda a publicidade de governo — exala assim uma impostação patriótica, nacionalista, cívica, que não se vexa em folclorizar o que seriam os bons instintos da gente brasileira. Por trás dos balangandãs, porém, o que temos aí é uma potência bélica que não desperdiça munição. Ela atira para fazer adeptos. E os faz.

Seu corpo malemolente, com adereços auriverdes, dá botes certos. Tem um estilo inconfundível de atacar, numa sequência de dois movimentos bem encadeados. Primeiro, procura seduzir os corações com o auxílio de técnicas de identificação emocional. Depois, trata de convencer as mentes, por meio de um proselitismo piegas, deliberadamente piegas, repetindo que os governantes têm a alma acolhedora e o cérebro competente: são estadistas geniais.

Em suma, a engrenagem de promoção de autoridades é mais ou menos como um tanque de guerra fantasiado de carro alegórico esfuziante, em apoteose carnavalesca ininterrupta. Ela não vê

os brasileiros como foliões livres, mas como presas. Em sua alça de mira, os brasileiros são alvos de guerra. Isso mesmo: de guerra. No Brasil do presente, todos os governos, sem uma única exceção, em todos os níveis — federal, estadual ou municipal —, acreditam que vivem uma guerra.

No imaginário dos gabinetes de todas as instâncias do Poder Executivo — todas mesmo é bom saber —, governar é travar o combate das palavras e das imagens. O inimigo de costume é a imprensa, naturalmente. Se os jornais realçam os defeitos do poder público, a comunicação oficial vem para dar cobertura às pretensas virtudes do mesmo poder. Ao se imaginarem bombardeados durante as 24 horas do dia pelas manchetes dos jornais, os governantes e seus assessores julgam agir em legítima defesa e, com base nesse sofisma, encontram a legitimidade imaginária para lançar mão de recursos públicos para defender o ponto de vista de um partido ou de uma coalizão partidária. À custa do erário, vale repetir. Travam sua guerra desigual, em que o campo de batalha e o território em disputa são um só: a consciência de cada habitante do país.

A vitória dessa campanha militar empreendida no imaginário nacional não vem de uma vez. A derrota, logicamente, também não. Uma e outra se apresentam aos pedaços, como se fossem os capítulos de uma novela interminável. Primeiro, a derrota ou a vitória se manifestam nas quedas ou nas elevações da popularidade do governo nas pesquisas de opinião. De modo mais duradouro, a vitória ou a derrota se consolidam nas urnas, mas, mesmo aí, são sempre temporárias, transitórias, revogáveis. A guerra não tem fim — tem apenas vitórias perecíveis.

Para abastecer essa disputa interminável são gastos os milhões e milhões de reais da propaganda governamental no Brasil. O objetivo geral é fazer com que a situação derrote a oposição nas próximas eleições, estejam elas agendadas para o semestre que

vem ou para daqui a quatro anos. Tudo para que o governo nunca deixe de ser governo.

PROPAGANDA ELEITORAL O ANO INTEIRO

Comprovar essa verdade é fácil. Podemos comprová-la a olho nu. Embalada por jingles açucarados, camuflada pelo uso de convocações que aparentam beneficiar o povo (“vacine o seu filho”, “matricule-se na escola”, “visite o novo hospital do seu bairro” etc.), a publicidade dos governos é o prolongamento da propaganda eleitoral por outros meios. O que requer um engenho um tanto malicioso das autoridades.

Veicular propaganda eleitoral por outros meios, com dinheiro público, é uma atividade que exige os préstimos de intrincados malabarismos jurídicos, além de um pouquinho de desfaçatez. É preciso contrariar o espírito da lei e fazer de conta que tudo é pelo bem da pátria. A legislação que disciplina as eleições restringe o período legal de propaganda dos candidatos a poucos meses a cada dois anos. Quanto a isso, a norma é taxativa. Como bem sabe o eleitor, as eleições municipais (para prefeito e vereadores) e as eleições gerais (quando são eleitos governadores, senadores, deputados federais e o presidente da República) se alternam em intervalos de dois anos. Segundo a lei, apenas durante o período eleitoral — que é de poucos meses a cada dois anos —, os partidos podem ir às televisões e às rádios para anunciar seus candidatos. Logo, qualquer divulgação de candidatos que não respeite esse período deveria ser considerada ilegal.

Deveria, claro, no futuro do pretérito. No presente, e na vida real, a conversa é outra. A comunicação de governo burla esse limite como se dele nunca tivesse tido notícia e põe no ar, durante o ano inteiro, propaganda eleitoral pura e simples, sob a alegação

um tanto avoada, e recorrente, de que está apenas informando o povo. A campanha eleitoral fora do período eleitoral age por meio de subterfúgios. Ela visa produzir no eleitorado uma predisposição de fundo, um vínculo de simpatia aos futuros candidatos que o governo, no devido tempo, irá apresentar à sociedade.

Os indícios desse fato, ou mesmo suas evidências maiúsculas, não cessam de se manifestar. Nada mais parecido com os filmes do horário eleitoral (esses que são exibidos às vésperas das eleições gerais ou das municipais) do que os filmes que promovem as realizações de governo (e que estão no ar o tempo todo). As semelhanças não são simples semelhanças — elas são a prova de um vaso comunicante que faz de duas coisas aparentemente separadas uma coisa só, unificada. Essas semelhanças são a evidência de que existe entre esses dois corpos aparentemente separados uma corrente sanguínea comum. Como linguagem, como narrativa, como estética, os filmes do horário eleitoral e os filmes de propaganda governamental pertencem à mesma categoria: têm a mesma retórica, a mesma semântica, as mesmas imagens e, quase sempre, são realizados, concebidos, dirigidos e editados pelas mesmas equipes de profissionais. Não raro, pelas mesmas pessoas físicas.

Basta olhar. Uma campanha oficial de prevenção da aids, por exemplo, é menos uma campanha de saúde pública e muito mais uma campanha para provar que aquele governo é tão preocupado com a saúde do povo que até faz campanha de prevenção da aids. Ela se destina não apenas aos que estão expostos a riscos de contágio: acima disso, ela se destina — e é planejada com esse pressuposto e com essa finalidade — a todos os eleitores, indistintamente. As campanhas de prevenção da aids protegem antes a imagem do governo e só depois as pessoas em situação de risco.

Para assegurar que a mensagem provoque os efeitos desejados, os mesmos roteiristas que cuidam da campanha governamental depois cuidarão da outra, da campanha eleitoral. Uma e outra não

são entidades distintas, desconectadas, mas fases de um mesmo discurso, que guardam entre si um forte nexos de sentido, quase de causa e efeito. A assinatura do governo, ao final das mensagens publicitárias oficiais, é um dos elementos desse nexos de sentido. Observe. Invariavelmente, no arremate de cada peça publicitária, lá está a logomarca do governo de turno, que passa a ser, então, o dono, o proprietário simbólico do benefício descrito na mensagem. Isso vale para as campanhas de saúde, de educação, de reformas econômicas, de assistência social, para o que quer que seja. Na publicidade oficial, portanto, a utilidade pública é o pretexto para que a promoção dissimulada da imagem da autoridade ajude a reeleição do agrupamento político que já está no poder.

É desse modo que, na sua face mais reluzente, mais alegórica, a comunicação de governo é a guerra imaginária sem armistício.

As armas de guerra não param por aí. Na sua epopeia em causa própria, os governos contam com um arsenal extra. Além de difundir publicidade paga em veículos comerciais, lançam mão de outros exércitos. Sem cerimônias, a maior parte deles se aproveita das emissoras públicas sob seu comando direto ou indireto para reforçar suas táticas de assalto à consciência do eleitor. Salvo poucas exceções, o orçamento dessas emissoras ligadas a governos no Brasil vem crescendo a taxas bem acima da inflação. São chamadas de públicas, mas, na prática, são apenas governamentais — e, sendo governamentais, deveriam ser públicas, mas não são: são apenas partidárias. Se analisadas em conjunto, as emissoras “públicas” sob controle de governos e as campanhas de publicidade oficial, com verbas crescentes, formam a maior máquina de propaganda partidária em atividade no Brasil.

Essa máquina é antes de tudo ilegítima. Para começar, porque emprega o dinheiro dos impostos — que pertence a todos, indistintamente — em favor de poucos, aqueles poucos que se beneficiam dos interesses partidários (que podem ser também econômicos,

religiosos, familiares, pessoais, dependendo das configurações dos agrupamentos políticos) instalados no poder. Se há um território no Brasil em que o patrimonialismo ainda resiste, intocado, esse lugar é a comunicação governamental, o segmento mais encorpado e mais rico do campo geral da comunicação dita pública no Brasil. Se há um campo em que recursos e equipamentos públicos são apropriados por alguns a serviço de finalidades privadas, esse é, por excelência, a comunicação governamental. A nossa “comunicação pública”, hoje, é uma modalidade muito especial de comunicação privada.

Privada, em primeiro lugar, porque sua veiculação acontece principalmente na forma de publicidade comercial, ou seja, na forma de anúncios pagos, em veículos privados. Privada, em segundo lugar, porque ela almeja alcançar fins privados (fins partidários são, por definição, fins privados). Nessa modalidade de comunicação privada, o único elemento verdadeiramente público é o recurso que a financia. Também por isso, chamá-la de pública é coonestar a impostura que ela encerra. Silenciar diante dela também é coonestá-la.

E, no entanto, silenciemos. Por quê?

Este livro defende o princípio de que ao Estado cabe fornecer as informações às quais a sociedade tem direito, sem direcionamentos subliminares intencionais. O Estado não deveria ter autorização, ainda que tácita, para incorrer no desvio de constranger a formação da opinião e da livre vontade dos eleitores. Para que a democracia flua com algum grau de espontaneidade, o debate das ideias deve se ancorar na esfera da sociedade civil, a salvo daqueles que aparelham a máquina pública com a intenção de interferir na gênese do pensamento dos indivíduos. Caso não haja esse cuidado, é como se a experiência dos totalitarismos não tivesse servido para nada. A ordem democrática requer que o Estado observe não a neutralidade, posto que ela não é mensurável nos termos da lei,

mas o dever constitucional da impessoalidade. Onde o Estado se arvora a agir como parte no debate das ideias, promovendo algumas doutrinas (e mesmo pessoas) e fustigando outras, o princípio da impessoalidade naufraga e a liberdade corre perigo.

A consciência dos cidadãos é a fonte da democracia e deveria também ser a sua instância mais respeitada. Jamais deveria ser instrumentalizada pela brutalidade de governantes que partidariam a máquina pública em benefício próprio.

O PATRIMONIALISMO NA ERA DO ESPETÁCULO

Não são poucos os políticos brasileiros, alguns de boa-fé, que argumentam que a distorção do uso de verba pública para promoção das autoridades é uma falha, sem dúvida, mas não seria assim tão grave. Teríamos, segundo eles, problemas mais urgentes com que nos preocupar. Estão enganados. Sem negar a extensa agenda das urgências e das calamidades nacionais, não se pode concordar com a tentativa de negligenciar a gravidade do narcisismo incrustado na comunicação pública. O assunto não apenas não é periférico, como constitui um dos mais graves obstáculos estruturais contra a vigência dos princípios republicanos e democráticos de nossa sociedade, além de ser muito antigo e renitente. Esse obstáculo aprendeu a se modernizar na forma e nos procedimentos — para se preservar em seu anacronismo essencial.

O expediente de aparelhar os equipamentos e os recursos públicos para fins de convencimento partidário é um traço atávico da tradição política brasileira. As novas tecnologias não o revogaram. Ao contrário: deram a ele novo fôlego.

Atualmente, esse obstáculo estrutural conseguiu se fixar no funcionamento institucional do Estado com ares de normalidade, o que aumenta sua gravidade e complexidade, pois soube se

adaptar com maestria às características da cultura globalizada, que uns chamam de era da imagem e outros, de era do espetáculo. Dá no mesmo. O que interessa não são as características gerais dessa era, mas o modo como elas se acoplaram ao velho patrimonialismo, que se refestelou na cultura globalizada do espetáculo como se estivesse em casa.

A partir do século xx, praticamente todos os regimes de governo, fossem eles de viés autoritário, totalitário ou democrático, assimilaram a máxima de que governar tinha virado sinônimo de fazer propaganda. Governar passou a ser sinônimo de gerar uma estética que emulasse as virtudes do próprio governo. Sabidamente, o desvio da estetização do Estado não foi inventado anteontem; ele parece acompanhar, desde sempre, a própria invenção do aparelho estatal ou ainda das instituições rudimentares que só mais tarde dariam origem ao Estado.

Na modernidade e na chamada pós-modernidade, esse desvio ganhou uma conformação histórica própria, até atingir seu ápice maligno em Estados mais ou menos totalitários, num arco que se inicia com o nazismo, o fascismo e o stalinismo, e desemboca em desdobramentos como o maoísmo e outros descendentes de viés medíocre. Para além dos extremos, a vertente da estetização de governos, e também de Estados, comparece, embora em menor grau, a todos os regimes políticos na nossa era.

É óbvio que a hipertrofia da promoção de autoridades no Brasil não é de corte totalitário. Ela não tem muito a ver com fascismo ou com os regimes de partido único. Mas é óbvio, também, que essa hipertrofia não fortalece a democracia: a prática da promoção da autoridade com verbas públicas rebaixa e mesmo renega a cultura democrática. Podemos dizer que a promoção da autoridade com dinheiro público, no Brasil, embora não abrigue um germe fascista ou totalitário no interior da máquina estatal, semeia uma mentalidade afeita a privilégios.

Nessa matéria, as nações que vêm de uma história de democracia duradoura e estável levam uma grande vantagem sobre o Brasil. Elas desenvolveram formas de atenuar a estetização gerada pela comunicação de governo e a promoção das autoridades. Nas principais nações europeias, nos Estados Unidos e no Canadá, entre outros países, os governantes estão impedidos de mandar e desmandar nas emissoras públicas, que foram protegidas dessa interferência nociva graças a marcos legais mais modernos que os nossos. Além disso, o volume de dinheiro público investido em publicidade governamental é proporcionalmente muito menor e o proselitismo não corre solto como aqui. A cultura democrática fincou raízes profundas nessas sociedades, naturalizando-se nos hábitos e na rotina das instituições e dos cidadãos, de tal modo que um governante enfrentará no mínimo críticas mais ácidas e mais consistentes caso incorra no desvio de usar dinheiro público para promover publicamente seus interesses pessoais.

No Brasil, infelizmente, esses sistemas de contrapeso, de contenção, ainda não foram suficientemente desenvolvidos. Nem aqui, nem no nosso continente. Vários dos países da América do Sul (e também da América Central) padecem de males bem mais sérios. Alguns deles ainda convivem com uma institucionalização incipiente e instável, estando além disso vulneráveis a solavancos, golpes ou a tentativas de perpetuação de pessoas ou famílias no poder, ao arrepio do princípio da alternância. A tradição autoritária ainda respira à vontade em nações de relevo na América do Sul, onde o culto da personalidade dos caciques encontra terrenos mais propícios. Ambientes assim, é claro, abrem muitas portas para que o abuso de autoridade na comunicação oficial possa se expandir sem maiores preocupações.

Na América do Sul, e também no Brasil, há abusos exemplares. Os serviços públicos são frequentemente convertidos em logomarcas atraentes, dotadas de um valor imaginário equiparável

ao de mercadorias banais. A imagem do governo é trabalhada publicitariamente como fator identitário, usurpando funções culturais, estatizando vínculos que não deveriam ser estatais. Em outros países do nosso continente, vemos que a imagem do governo, construída pelo marketing e pela publicidade, consegue ser uma referência capaz de localizar os indivíduos em sua própria história, fornecendo os laços imaginários para a coesão entre os indivíduos.

Naturalmente, quando esse tipo de indústria da ideologia governista encontra espaço para alargar seus domínios, mesmo que em regimes em que vigora o estado de direito, dá-se um esvaziamento da cultura de democracia. Quando os regimes democráticos são mais frágeis, quando não dispõem de vacinas contra essa natureza de distorções, o estrago é ainda maior.

Essa escola de doutrinação em massa despolitiza a sociedade, põe em marcha uma comunicação dita política que esvazia a política propriamente dita. Em lugar de dar visibilidade e clareza aos direitos, essa doutrinação governista ocasiona o inchaço das relações de consumo no interior do espaço político. Aí, potencializadas pela cultura do consumo, a idolatria e mesmo a veneração, às vezes quase religiosa, ganham espaço.

Assim, esse padrão de comunicação transforma os direitos políticos em objetos de consumo ou objetos de adoração. Estimula o cidadão a não mais se ver como fonte genuína do poder, pois o interpela como se ele fosse um consumidor das dádivas do governo, fazendo com que os direitos assumam a fisionomia de objetos de consumo. Ao cair nesse jogo de interpelação e interlocução, o cidadão é convidado a se identificar como um consumidor, não apenas dos serviços com os quais é “presenteado” pelo Estado, mas também, e principalmente, das emoções que lhe são proporcionadas pelo poder. O conceito de cidadão crítico perde terreno e, em seu lugar, avança o conceito de cliente de serviços e de emoções.

Absorvidas (ou abduzidas) por uma avassaladora indústria de propaganda governamental, as pessoas não mais se veem como a fonte real do poder, mas apenas como consumidoras de sensações que, nelas, instilam o senso de pertencimento. Para elas, então, a coletividade deixa de ser obra da ação política para ser vista como obra da generosidade governamental. Em outras palavras, o sujeito só se sente pertencente a um projeto coletivo — que é o projeto coletivo posto pelo governo — porque é o destinatário do discurso e dos presentes que o poder endereça a ele. Esse consumidor acredita que depende do governo para ser feliz. Também por aí, a comunicação pública a serviço da vaidade particular (do governante) reconfigura os próprios elementos identitários do cidadão.

No Brasil e em países vizinhos, a tentação fácil que leva os mandatários a enveredar por esse caminho, vendendo a si mesmos como se fossem mercadorias dotadas de poderes mágicos, ou como se fossem empresas que levam benfeitorias aos mais necessitados, não tem sido limitada pelos necessários freios legais. Essa tentação não encontra anteparos. Basta constatar que, entre nós, não há limites para o volume de verba pública que pode ser usada em publicidade oficial. Do mesmo modo, não há limites para a interferência, ingerência e influência do Poder Executivo sobre as emissoras ditas públicas, nas quais os diretores executivos são nomeados, em geral, por um ato discricionário de uma autoridade. Assim, a estetização do Estado, conduzida pela estetização do governo, pode expandir-se até onde bem entender.

Bem sabemos que, também no Brasil, a estetização do Estado e da política não é uma invenção dos marqueteiros do novo milênio. Ela vem de muito antes. De modo especial, vicejou no regime autoritário de Vargas, o Estado Novo, entre os anos 1930 e 1940 — do qual herdamos esta aberração notável, ainda viva, chamada *A Voz do Brasil*. Ganhou vida nova na ditadura militar, essa mais

recente, cujos slogans não deixaram saudade, mas deixaram sucedâneos muito similares nos governos que aí estão. O que somos hoje é o resultado dessas heranças, que encontraram novas forças no caldo de cultura da era da imagem e do espetáculo. Somos uma democracia, certamente, mas a estética da comunicação governamental no Brasil do presente guarda traços incômodos que o arbítrio nos legou.

Mais ainda. No Brasil, a estetização do Estado — e, particularmente, a estetização de sucessivos governos, que buscam escrever narrativas próprias — gerou uma indústria especializada de mídia (e de entretenimento) que terminou por fabricar a linguagem dominante da própria prática política. Essa linguagem, com seu léxico tipicamente de mercado, oriundo da publicidade comercial, conseguiu, além de desfigurar a política, retirar o discurso político de seu território histórico, o espaço público político, e recolocá-lo no território do consumo, algo como um espaço público mercadológico. Essa linguagem conseguiu a proeza de redefinir os elementos da política como mercadorias.

Com a especialização e a diferenciação desse novo ramo da indústria do entretenimento, que se autonomizou para pôr em prática a comunicação governamental, nasceu um negócio à parte dentro do universo dos negócios da comunicação. Isso nos traz combinações novas, paradoxais, de difícil solução. A linguagem da mercadoria, típica da nossa era, tem parte com uma cultura que avança além da modernidade para ter parte com algo que tem sido chamado de supermodernidade. No entanto, a comunicação governista abrigada pela linguagem da mercadoria é retrógrada; mais que conservadora, é regressiva. Na comunicação política, a supermodernidade dos recursos de linguagem redundante, no caso brasileiro, numa pulsão antimoderna, que bloqueia o desenvolvimento democrático e os princípios republicanos.

É curioso como essa linguagem e os paradoxos que ela enseja

dão novo sentido a dissonâncias que têm lugar no Estado brasileiro. À luz da lógica política mais clássica, algumas alianças hoje em voga, que atam oligarquias protofeudais dos rincões do país a vanguardas trabalhistas urbanas, de perfil aparentemente renovador, não teriam a menor consistência, a menor coerência. Hoje, no entanto, à luz da nova linguagem da política, que é a linguagem da mercadoria, essas mesmas alianças parecem óbvias, ou corriqueiras. É como mercadorias que as correntes políticas passam a conviver, não mais como projetos. Por aí também é possível verificar de que modo a linguagem mercadológica — que não é meramente uma forma de enunciação linguística, mas uma ideologia profunda — modificou os parâmetros do fazer político.

Daí que nos convertemos nesse híbrido curiosíssimo: a comunicação oficial dos governos no Brasil, tanto o federal como os estaduais e municipais, alcançou uma ossatura de alta complexidade tecnológica e narrativa; ao mesmo tempo, conserva um caráter que remonta por vezes ao ufanismo da ditadura (as simetrias plásticas entre os filmes institucionais dos governos militares, na linha “Este é um país que vai pra frente”, e os filmes atuais, na linha “Sou brasileiro e não desisto nunca”, são evidentes) ou mesmo ao nacionalismo do período Vargas. Ao despolitizar o debate público, transformando direitos políticos em objetos de consumo segundo a lógica do fetichismo, esse híbrido abre clareiras para uma ética que não conserva mais compromissos com o plano dos direitos, respondendo apenas à pujança da imagem e à aura sintética da mercadoria.

DO EMPREITEIRO AO MARQUETEIRO

A máxima de que governar é fazer propaganda reordena a própria ética pública. Puxemos pela memória. Num passado não

muito longínquo, o ato de governar já foi sinônimo de erguer edificações majestosas, plantar cidades no meio do nada, inaugurar viadutos. Para um político ambicioso daqueles tempos, construir rodoviárias, abrir estradas e empinar torres de aço era a forma menos etérea de se promover. O bom prefeito era aquele que transformava a cidade num canteiro de obras. O resto era o de menos.

Segundo consta, houve mesmo um governador que não corava quando acusado de ladrão. Em vez disso, apressava-se em apresentar suas credenciais: sim, ele roubava, recheava os bolsos com o alheio, mas, em compensação, fazia muitas obras. Era o tempo do “rouba mas faz”. Se roubava, mas fazia, o político estaria absolvido. Se suas obras fossem vistosas, melhor ainda.

De algum modo, ainda vivemos naquele tempo, sob a égide do “rouba mas faz”, só que ligeiramente repaginada. Redecorada como um novo igualitarismo demagógico, ela ainda goza de boa saúde. O sujeito até admite que seus correligionários roubaram, mas logo vem com uma compensação. “Mas não em benefício próprio”, argumenta o dirigente partidário, dedo em riste. “Foi tudo para o partido.” Ele então chama o eleitor de lado e explica que “não é tão grave”, o governo deve ser perdoado. Nele se rouba, infelizmente, mas nele também se faz — obra social.

Estamos na temporada do “rouba mas faz obra social”, e essa nova, embora antiga, constelação de valores morais rebrilha na comunicação oficial, que promove as obras sociais e silencia sobre a gatunagem sistêmica, confeccionando a imagem de que o governo, apesar dos erros, é capaz de “fazer” muito em prol dos mais desassistidos. Hoje, porém, o tal “fazer” requer muito mais propaganda do que antigamente, de tal sorte que tudo o que o governo faz já é, em si, um ato de propaganda — um ato que se destina a mostrar que ele é um governo fazedor. De preferência, fazedor de obras sociais, que são vendidas como ações de caridade desinteressada. Para dar sustentação a essa engrenagem de

ilusões, a comunicação governamental se tornou imprescindível — e caríssima.

Antes, a propaganda existia para dar visibilidade ao que o governo supostamente fazia. Hoje, as obras, sociais ou não, existem para dar materialidade à propaganda, para dar visibilidade ao plano de comunicação do poder. As obras se estendem como cenários às margens das vias de grande circulação. Funcionam mais ou menos como o outdoor de si mesmas. Não são mais as peças de publicidade que dão visibilidade às obras, mas as obras que se instalam como extensão da publicidade, para dar coerência física à propaganda.

No velho modelo, o maior vaso comunicante entre os interesses privados e a gestão pública era o caixa dois das empreiteiras. A promiscuidade passava por ali. Se governar era fazer obras, e se fazer obras era com as empreiteiras, nada mais natural que as empreiteiras financiassem os políticos por baixo do pano, a ponto de enriquecê-los. Só o que a área de comunicação precisava providenciar, então, era mostrar que aquele político era um bom tocador de obras.

A partir dos anos 1980, com o ocaso da ditadura militar, quando as campanhas eleitorais de envergadura continental entraram em cena, o ecossistema começou a sofrer alterações. O que houve, então, não foi uma ruptura drástica, mas uma sequência de acomodações subterrâneas, pouco perceptíveis na superfície, mas com implicações profundas. O tal marketing político, que podemos entender como a inteligência por trás da máquina de propaganda, deixou de ser coadjuvante ocasional para conquistar o lugar de protagonista. As empreiteiras não saíram do tabuleiro, evidentemente. Mas, a partir do final da década de 1980, a “marketing” e as agências de publicidade menos ciosas de seu papel passaram a atuar como despachantes de negócios menos dignificantes. Sintomaticamente, começaram a figurar com assiduidade

crescente no centro dos escândalos de desvios de verbas, muitas vezes associadas a departamentos menos ilibados dos megaconglomerados da construção civil.

Foi aí, finalmente, que governar virou sinônimo não mais de fazer, mas de anunciar. O gasto do erário em propaganda governamental disparou. As obras, elas mesmas, passaram a ser concebidas como cenários de futuros filmetes eleitoreiros exibidos em horários pagos pelo dinheiro público, a título de comunicação oficial do Poder Executivo. Os nomes das tais obras sociais começaram a ser confeccionados por publicitários criativos que, logo em seguida, aprenderam a conceber políticas públicas de fachada. Do outro lado da porta, ajudam a financiar as campanhas eleitorais.

Quando percebem o tamanho da distorção a que chegamos, alguns se perguntam, entre incrédulos e indignados, se há condições de mudar esse quadro. “O que poderia ser feito?”, querem saber. A saída existe. A solução existe, mas ela, por ora, é altamente improvável. A saída passaria por uma limitação legal que impedisse o volume absurdo de gastos públicos em publicidade claramente eleitoreira. A democracia deveria restringir drasticamente o uso partidário das emissoras públicas e o emprego de verbas estatais em propaganda, especialmente na forma de publicidade paga. Assuntos de notório interesse público, ou de urgência, poderiam ser informados à população por outros caminhos (há diversos).

A solução é simples, muito simples. Ao mesmo tempo, é impossível. Contra ela existe hoje uma compacta e surda resistência dos governantes, dos parlamentares e dos partidos, mas não só. Há também a resistência difusa de milhares de jornais e emissoras de rádio, principalmente os de médio porte, que se tornaram dependentes dessa fonte de recursos. Dificilmente os meios de comunicação no Brasil aceitariam sem protestar que essa torneira se fechasse de um dia para o outro. Deu-se, aí, uma simbiose perfeita, num ecossistema que movimenta somas na casa do bilhão, dentro

do qual veículos e políticos se sentem confortáveis e bem nutridos. A nova indústria do proselitismo governista logrou uma associação vital (e mortal) que sabe se defender muito bem, pois se imagina numa guerra ininterrupta.

Aparentemente, esse ecossistema encerra uma contradição violenta: de um lado, o poder público move sua artilharia da comunicação para desdizer as notícias veiculadas pela imprensa; de outro lado, a imprensa, a mesma que publica notícias incômodas, recebe de bom grado o dinheiro do Estado anunciante. No fundo, porém, a contradição é apenas aparente. O que existe, na base desse modelo, é uma convivência bem azeitada de interesses, que envolve cooptações, intimidações e alguma rusga, aqui e ali. Contra a cabeça do eleitor, o poder dispara sua pirotecnia eleitoreira; contra as empresas jornalísticas, dispara verba pública, essa arma letal contra a reportagem crítica e independente.

Enquanto a guerra evolui, o Estado de Narciso mira no espelho o seu próprio rosto sorridente e se rejubila com o que vê.

PARTE 1
Conceito reto: o que é (e o que não é)
comunicação pública

1. Contra a permissividade semântica

Essa expressão, *comunicação pública*, tem servido de curinga dentro do jogo de cartas marcadas do clientelismo nacional: pode dar nome a qualquer mensagem do governo ou, principalmente, a favor do governo. Cada um a pronuncia segundo suas conveniências; ela quer dizer tudo o que seja vantajoso para quem fala, para quem desfruta da condição de emissor, mesmo que imponha um padecimento insuportável para quem se vê no papel de ter que ouvir.

Mais ou menos como os tiranos se declaram democratas e as ditaduras se proclamam defensoras da liberdade, muita gente dá o nome de *comunicação pública* a práticas que nada têm de públicas e, não raro, pouco têm de comunicação propriamente dita. Propagandas pagas com verba estatal em veículos comerciais cabem aí dentro. O mais desabrido proselitismo partidário também. Diante disso, pensar essa expressão como se ela fosse um conceito sério fica bem complicado.

Se formos aos estudiosos para procurar um significado menos aleatório (e menos aéreo), encontraremos definições também vagas, ou mesmo permissivas, que abrigam muitos sentidos. Se os

políticos são ultraflexíveis quando falam do tema, os acadêmicos não primam pelo oposto. Mesmo na universidade, o significado do que é (e do que não é) comunicação pública ainda é nebuloso, excessivamente multívoco. Uns dizem que qualquer mensagem sobre assuntos relativos a qualquer aspecto da vida em sociedade pode ser classificada sob essa rubrica. Para outros, basta que o Estado financie uma campanha, não importa sobre o que, para que tenhamos ali essa modalidade de comunicação. Há também aqueles que pontificam que tudo o que tiver como conteúdo um tema comunitário ou social, desde que não tenha finalidade de lucro, pertence à mesma categoria, não importando se o Estado participa disso ou não. A mensagem é por demais propagandística? Também não importa. Veremos logo adiante que, na opinião de teóricos respeitados, uma das finalidades precípuas da comunicação pública seria exatamente fazer a promoção institucional dos órgãos públicos.

A bibliografia disponível oferece formulações que atendem a gostos bem sortidos. São tantas as variantes conceituais que, se você quiser, encontrará respaldo acadêmico para dizer que um feirante que usa um megafone para anunciar desconto no preço do tomate está fazendo comunicação pública, como se fosse o presidente da República que faz discurso em solenidade de feriado nacional. A transmissão de jogos pela tv também pode se encaixar aí. Lembremos que, na Argentina, há uma política pública em curso com o objetivo de financiar, com recursos públicos, a veiculação ao vivo de partidas de futebol (o programa *Fútbol para Todos*, iniciado em 2009 na rede estatal liderada pelo Canal 7, que é público e controlado indiretamente pelo governo federal), praticamente desalojando desse mercado as emissoras privadas.

Sendo assim, vale perguntar: como redigir o conceito? Como demarcar os contornos desse objeto? Como encontrar uma definição que seja ao mesmo tempo objetiva e útil? Que esclareça em lugar de confundir ainda mais?

Em busca de respostas, vamos nos valer da colaboração de alguns dos melhores pesquisadores. Com a licença do leitor, teremos de vasculhar a produção acadêmica mais recente, o que significa reproduzir passagens de estudos científicos. O caminho não será propriamente emocionante, mas nos trará alguma clareza providencial. Embora seja verdade que alguns estudos gerados pela universidade têm respaldado o oportunismo vaidoso das autoridades, é possível encontrar na pesquisa mais avançada elementos menos acomodados.

UM OBJETO QUE ESTÁ EM TODA PARTE, COMO DEUS (OU O DIABO)

Um dos mais renomados estudiosos do nosso objeto fugidio é Jaramillo López, da Universidade Externado da Colômbia. Escritor, ensaísta e consultor em projetos de planejamento estratégico de comunicação, López conhece bem a indefinição que prospera no campo:

Muito já foi escrito sobre comunicação pública e os caminhos que aproximam e distanciam diferentes enfoques, permitindo identificar pelo menos três aspectos em comum: a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre eles o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação.¹

Vamos então decupar o enunciado acima. Desde logo, podemos nos considerar avisados de que tudo pode ser chamado de comunicação pública, desde que: (a) o conteúdo ou o meio empregado contenham algo relacionado ao que é público (ou mesmo

ao próprio público); (b) os conteúdos ou os meios se reportem de algum modo à esfera estatal, à esfera política, ao ambiente organizacional ou midiático; e, por fim, (c) essa comunicação dê visibilidade a ações que pretendam promover inclusão ou participação.

Não que Jaramillo López se contente com as generalidades. Ele procura resolvê-las e ultrapassá-las, tanto que dá os contornos gerais do que poderia ser uma definição um pouco melhor. Para ele, a comunicação pública seria

um conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes à forma como os sujeitos lutam por intervir na vida coletiva e na evolução dos processos políticos provenientes da convivência com “o outro” por participar da esfera pública, concebida como o lugar de convergência das distintas vozes presentes na sociedade.

Embora a definição continue parecendo vaga, temos aqui um bom começo. O senão é que, por esse caminho, não conseguimos identificar com a necessária precisão o que *não* está contido dentro dessa definição. Ela não nos ajuda a diferenciar com segurança o que separa a tal comunicação pública das outras comunicações — a comercial, por exemplo.

Reconheçamos que a ambição de traçar fronteiras mais rígidas para uma expressão tão banalizada não se resolve num estalar de dedos. Além dos oportunismos de praxe, há de fato complicadores de natureza empírica. Prudente, Jaramillo evita proposições mais definitivas. A questão é que, hoje, no Brasil, precisamos de algo menos espectral para resolver a equação que desafia o pensamento democrático.

Será que qualquer discurso que fale de assuntos de interesse comum pode ser chamado de *comunicação pública*? Se pensarmos nas muitas formas de assédio publicitário que, em nome de algum interesse comum, alcançam toda sorte de leitores, telespectadores,

ouvintes ou meros transeuntes que passam em frente a um outdoor, veremos que nem tudo caberia dentro desse rótulo. Que uma campanha de prevenção da aids possa se enquadrar na categoria não se discute. Mas e quanto aos sorteios de uma campanha como o Criança Esperança, que é realizada anualmente pela Rede Globo, que é uma rede comercial de radiodifusão: o “Criança Esperança” poderia ser chamado de *comunicação pública*? É bem verdade que, embora ancorada numa rede privada, ela tem como tema um assunto de interesse geral. Ao mesmo tempo, promove a marca da emissora, que não é pública. E então? Essa forma de campanha é comunicação pública ou apenas parcialmente pública?

Se formos exageradamente permissivos na semântica, veremos que até mesmo a cobertura de um campeonato de bocha destinado a estimular a participação dos idosos em atividades comunitárias tem alguma função pública, mesmo que fosse ao ar pelo alto-falante particular instalado no meio de uma praça sem nenhuma infraestrutura. Portanto, se o nosso léxico for permissivo o bastante, poderíamos chamar essa cobertura de comunicação pública.

O problema é que, se seguirmos assim, tão elásticos, chegaremos a um lugar teórico no mínimo embaraçoso, aceitando como válido um conceito que abriga tudo e mais um pouco — e ainda sobra espaço. Assim mesmo, sem exagero. Olhe em volta, verifique as ocorrências dessa expressão segundo as acepções mais criativas, e você mesmo poderá atestar que a situação em que nos encontramos é bem essa: atualmente, o conceito de comunicação pública abriga tudo e mais um pouco — e ainda sobra espaço.

Como ter um conceito assim equivale a não ter conceito algum, precisamos fugir da permissividade semântica. O próprio Jaramillo López, ao se aproximar da conclusão de sua “Proposta geral de comunicação pública”, procura ser menos ecumênico e mais seletivo:

Comunicação pública é, no meu conceito, a que se dá na *esfera pública*, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social).²

É ótimo que ele procure escapar à vagueza, mas, uma vez mais, o corte estabelecido não tem a profundidade de incisão necessária. Não basta que uma comunicação tenha lugar na “esfera pública” (qualquer que seja o entendimento que tenhamos para essa noção) para que possamos chamá-la de pública. A razão é muito simples: toda forma de comunicação social acaba adquirindo existência — ou se refletindo — na esfera pública, de um jeito ou de outro. Logo, se a premissa fosse verdadeira, deveríamos dizer de uma vez por todas que toda forma de comunicação que esteja de algum modo acessível ao público pode receber a denominação de comunicação pública. Indo um pouco mais adiante no raciocínio, temos que, para todos os efeitos, a comunicação privada, que tem lugar na esfera pública, como bem sabemos, é comunicação pública. Ora, dizer que a comunicação privada é comunicação pública é o mesmo que dizer que um postulado é exatamente igual ao seu contrário. Com isso, pois, chegamos aonde já estávamos.

Há quem argumente que tudo o que desperta a atenção de uma vasta porção do público se revestiria, ainda que parcialmente, das características da comunicação pública. Outra vez, porém, é preciso alertar: nem tudo o que atrai a atenção do público é um fenômeno próprio da comunicação pública. Pensemos numa atração televisiva do gênero *reality show*. Ela vai ao ar no horário nobre e atrai o olhar de dezenas de milhões de cidadãos, todos

integrantes do público. Nem por isso pode ser entendida como algo equivalente a uma campanha de vacinação contra, digamos, o HPV. Claro que qualquer atração, ao ser exibida em TV aberta, constitui uma atração pública (já que é acessível a qualquer um do público) e interfere direta ou indiretamente nas dinâmicas da esfera pública. Por outro lado, esse tipo de atração integra um modelo de programação televisiva que não é público, mas privado, comercial, baseado na veiculação de publicidade paga e que tem o propósito de extrair lucro. Chamar a isso de comunicação pública é forçar a linha além das medidas. A capacidade de atrair público (no sentido de atrair audiência) não pode ser um requisito para que possamos definir o que é e o que não é comunicação pública.

Ainda sobre o exemplo do *reality show*, é bom assinalar que, apesar de ser um programa que tem lugar na esfera pública e de estar aberto a qualquer um do público que queira acompanhá-lo, não constitui comunicação pública nem mesmo segundo os marcos demarcados no conceito generoso de Jaramillo. Ainda que esse programa, num momento específico, tenha como objetivo esclarecer sobre o caráter intolerante do preconceito contra homossexuais, não poderá ser visto como peça de comunicação pública — embora tenha, incidentalmente, uma face momentânea de interesse geral e público.

Na “esfera pública”, assim como na “agenda pública midiática” (outra expressão cara a Jaramillo), infinitas formas de comunicação se entrecruzam, sem falar nos movimentos sociais, que também aí se estruturam e se articulam em processos comunicativos incessantes. Mas, na mesma esfera, aparecem ainda a publicidade em geral, os programas de auditório de péssimo gosto e outras múltiplas e mutantes possibilidades de interlocução, divertimento e fluxos de mensagens, como a indústria dos games interativos que hoje são jogados em cruzamentos de tv e internet. Mesmo aqueles que concebem a esfera pública de modo mais

restritivo, como se ele fosse apenas um espaço social definido pelos temas de interesse público exclusivamente, não têm como deixar de reconhecer que até os programas de auditório despejam seus múltiplos efeitos no núcleo dessa esfera pública restrita, razão pela qual os animadores de auditório ou os palhaços de programas de televisão açambarcam votações expressivas em pleitos para o Legislativo e o Executivo.

Se quisermos, então, separar o que se enquadra do que não se enquadra no conceito, não basta propor que tudo o que tenha lugar na esfera pública seja comunicação pública. Precisamos ir além.

A CONSTITUIÇÃO ENSINA

Para começar, a comunicação pública precisa ser... pública. Investiguemos um pouco melhor o sentido social e histórico desse adjetivo crucial. Tratemos de examiná-lo em perspectiva. O que ele significa? Ou, mais precisamente, o que significa dentro da cultura política brasileira? Tendo em vista que a nossa discussão é política — e só é cultural à medida que é política —, é possível que, por aí, tenhamos elementos valiosos para prosseguir.

Partamos do que é notoriamente elementar. Uma coisa é pública quando não é privada. Só merece o adjetivo “pública” o evento (o fato, o bem ou a ação) que não se pode (ou não poderia) estar sob controle estrito da esfera privada, que não poderia ser governada por instâncias privadas (não públicas), que não é propriedade de mãos privadas. Veremos, por aí, que a separação entre o público e o privado é decisiva para que consigamos apartar a comunicação pública daquela que não pode ser chamada de pública.

Nesse ponto, basta-nos a Constituição Federal de 1988. Nessa matéria, o sentido das coisas é mais claro — e mais efetivo — na norma constitucional do que nos tratados acadêmicos — mesmo

que as formulações presentes na Constituição tenham amadurecido também (mas não só) numa vasta sucessão de trabalhos acadêmicos. A lei fundamental de 1988, a exemplo de todas as leis fundamentais geradas por processos sociais democráticos, concentra o aprendizado político da vida nacional com alto grau de legitimidade e, nessa perspectiva, pode ser tomada como significante inaugural. Assim é que a tomamos. Baseada no caráter público da própria República (art. 1º, que consagra o princípio segundo o qual “todo o poder emana do povo”), bem como da gestão do Estado, a Constituição nos ensina que os interesses pessoais de autoridades não podem ser postos, jamais, acima do interesse público. Nessa trilha, como definir o que é público? Tomemos o que está expresso no artigo 37 § 1º:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Temos aqui, com todas as letras, o princípio da impessoalidade como fator de garantia da dimensão pública do Estado. O público aparece aqui, de forma expressa, como o contrário necessário do que é privado. O público é aquilo que não pode ter sentido pessoal, tanto econômica quanto politicamente. E já aqui, também, entramos na qualificação essencial da comunicação pública, segundo o que estabelece a Constituição Federal do Brasil, em linha com as Constituições de quase todos os países democráticos. A palavra pública tem, portanto, um sentido bem preciso.

Desse modo, na comunicação de governo, a finalidade pública deve (tem que) prevalecer sobre o interesse particular (de uma só pessoa ou de um grupo de pessoas). Mas o significado do nosso

adjetivo crucial não para aí. A mesma receita republicana que recusa a promoção pessoal na comunicação pública impõe a transparência no tratamento dos assuntos de interesse da coletividade. Então, ao lado da impessoalidade encontramos o princípio da publicidade — no sentido de “tornar públicas” — das informações. O dever de tornar públicas as informações de interesse público está entre os princípios que devem nortear a atuação do Estado brasileiro e de seus agentes (art. 37, *caput*). Isso quer dizer que os responsáveis pela gestão do Estado têm o dever de tratar em público os assuntos que sejam do interesse de todos, uma vez que a informação sobre os negócios públicos é um direito fundamental de cada um de nós.

Vejamos agora o artigo 5º (inciso xxxiii) da mesma Constituição:

Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em obediência a esses princípios, foi promulgada, em 2011, a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011), que veio fortalecer o direito à informação como fator que ordena a conduta dos que se incumbem da gestão do Estado. Em outras palavras, enquanto cabe ao Estado o dever de informar, ao cidadão é garantido o direito fundamental de ser informado, salvo nas hipóteses excepcionalíssimas previstas na própria Constituição.

Conclusão lógica e inescapável: a comunicação, para merecer ser chamada de pública, deve também estar subordinada aos mesmos princípios. Ou não poderá ser chamada de pública.

2. Contra interesses pessoais ou corporativos

Voltemos agora às estantes universitárias. A partir daqui, as nossas consultas vão reforçar ainda mais o nexo necessário entre a modalidade específica da comunicação pública e o interesse público. Passemos então às ideias do francês Pierre Zémor.

Primeiramente, compreendamos o que é a comunicação pública. É a troca e o compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços de coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo.¹

Zémor fala em interesse coletivo e inscreve o nome do Estado e das repartições públicas bem no centro de seu arranjo conceitual. Ele nos ajuda a avançar, é verdade, mas ainda é pouco. Como separar aí o que é público do que é privado?

Toda forma de comunicação social tem, normalmente, uma face mais pública em relação a outra, que é privada. A própria ação política brota de interesses privados (de associações, categorias profissionais ou partidos, que são agremiações privadas com o objetivo de atuar publicamente). Esses interesses privados agem e se comunicam no âmbito da esfera pública para, aí dentro, fazer valer suas causas, reivindicações ou propostas. Mas em que ponto uma comunicação que brota da vida privada adquire o estatuto de pública? O que define esse deslocamento, essa alteração de estado?

Sobre isso, o professor Jorge Duarte, organizador de uma coletânea (*Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*), lança proposições providenciais. Arrolando as características que devem ser observadas pelo setor (da comunicação pública), ele defende o vínculo necessário entre comunicação pública e interesse público:

A atuação em Comunicação Pública exige [*do seu praticante*]: (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo *uno*.²

A partir desse rol de funções, podemos ver com mais foco o que separa o público do privado nessa matéria. A chave de diferenciação é a prevalência do interesse público.

Jorge Duarte tem experiência prática no campo. De 2004 a 2012, atuou como assessor especial e diretor do Núcleo de Comunicação Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), encarregada justamente de gerir e

coordenar a publicidade e outras formas de comunicação do governo federal. Talvez por isso, por ter conhecimento da área e de suas trilhas sinuosas, prefere listar atributos e características em vez de pontificar e decretar um conceito.

Mas as interrogações persistem. Bastaria que o profissional “privilegiasse o interesse público”, no dizer de Jorge Duarte, para que ele pudesse dizer que realiza comunicação pública? Se pensarmos bem, nada impede que o gerente de uma empresa comercial de mídia procure privilegiar o interesse público. Nada o impede de “centralizar o processo no cidadão”, ou de entender a comunicação como “processo amplo” etc. Em suma, as características arroladas por Jorge Duarte são desejáveis na comunicação pública, altamente desejáveis, mas não constituem atributos exclusivos do profissional de comunicação pública ou do setor em que ele atua. Elas não o distinguem dos demais.

Outro ponto que seria distintivo, na opinião do professor, é diálogo. Segundo argumenta, a comunicação pública deveria deixar de lado as abordagens unilaterais ou verticais (de cima para baixo) com que a publicidade ordinária se dirige à sociedade:

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas.³

Duarte realça o *compromisso ético* que deve caracterizar o profissional desse campo. Para ele, quem pratica comunicação

pública deve assumir o espírito público e privilegiar o interesse coletivo em lugar de perspectivas pessoais e corporativas.⁴ Ao mesmo tempo, critica os governantes que, de modo geral, não se acanham em usar os equipamentos e os recursos de comunicação em proveito da própria imagem (o que constitui um proveito privado, pessoal): “Para o profissional, o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender aos anseios do corpo dirigente do que ao interesse público”.⁵

Desse modo, em lugar de uma definição propriamente dita, Duarte propõe um esboço do que poderia ser a *deontologia da comunicação pública*, cuja finalidade seria ajudar o cidadão a conhecer plenamente a informação sobre seus direitos, mesmo que não a tenha procurado. “Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado.” Ele finaliza lembrando que a comunicação pública exige “credibilidade dos interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos, facilidade de acesso e uma pedagogia voltada para quem possui mais dificuldades”.⁶

Se quisermos resumir tudo isso, poderíamos concluir dizendo que a comunicação pública, a serviço do interesse público, deveria ser, numa palavra, *desinteressada* (desvinculada de qualquer interesse privado).

Ocorre que ela não é o que deveria ser. Sem prejuízo do “dever ser” — dimensão que certamente não pode faltar ao conceito —, não podemos perder de vista o ser, a existência prática da comunicação pública tal como é hoje. Buscar um conceito de comunicação pública é, por excelência, criticar abertamente a sua condição atual e, a partir daí, formular um marco que conterà também elementos prescritivos (o “dever ser”), inevitavelmente. Mais adiante, veremos por quê.

O INTERESSE PÚBLICO NA COMUNICAÇÃO

Sigamos com o interesse público. Devemos ler, também, o que escreve o jornalista e professor Wilson da Costa Bueno. Ele começa por chamar a atenção para o fato de que, normalmente, a tendência dos estudiosos é tratar a comunicação pública em geral como se ela fosse uma “comunicação de serviço público” ou uma “comunicação de interesse público”.

A comunicação pública costuma estar associada aos processos, ações e estratégias de comunicação postos em prática pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, em muitos casos, é entendida apenas como a comunicação do governo. Há quem prefira denominá-la Comunicação no Serviço Público, englobando aí o Executivo propriamente dito (presidência da República, governadores e prefeitos e suas diversas instâncias como ministérios, secretarias etc.), as empresas públicas ou mistas, o Congresso, as forças armadas etc.⁷

Aqui, o autor estabelece uma distinção que esclarece um pouco mais os contornos da expressão “interesse público”:

Há diferenças importantes entre a visão moderna de comunicação pública e comunicação dita política ou governamental. A comunicação de interesse público visa abranger as ações e atividades que têm como endereço a sociedade, independentemente de sua origem (pública ou privada).⁸

Traduzindo: a comunicação de interesse público é aquela que corresponde ao interesse geral da sociedade. Parece mera tautologia, mas é mais que isso. Também nesse trecho, estamos às voltas com um corte ético (e deontológico) que tem sido desprezado no

Brasil, para grande prejuízo da cultura política. Esse corte ético, se bem observado, poderia nos ajudar a entender melhor o sentido institucional e social dessa forma de comunicação — o que significa entender como a comunicação pública feita no Brasil é pouco pública e desprovida da ética que não poderia faltar à sua própria conceituação.

Quando veiculada ao arrepio do interesse público, a comunicação, ainda que chamada de pública, renega sua própria função natural, transformando-se no oposto do que deveria ser. Por isso, aquilo que chamamos de comunicação pública é meramente a usurpação da comunicação pública.

Passamos agora a vislumbrar um pouco melhor o caráter público (quer dizer: não privado) do lugar institucional, do alicerce econômico e do repertório de conteúdos que caracterizam a comunicação pública. Se o Estado se presta a algum tipo de propaganda que promova interesses privados, incorre num desvio de finalidade, e não temos o direito de dar a isso o nome de comunicação pública.

Da mesma forma, pode acontecer de instituições do mercado veicularem campanhas de claríssimo interesse coletivo, sem pretender lucro imediato com isso. Essa possibilidade, mesmo que ocorra eventualmente, não nos autoriza a dizer que essa comunicação seja pública em sentido estrito. Indo um pouco além dos teóricos que foram citados até aqui, podemos adiantar que ela não é pública porque (1) não é financiada por verbas públicas (ou diretamente captadas do público para esse fim); (2) não realiza o vínculo necessário entre a alocação de recursos públicos e o propósito de assegurar o interesse público; e (3) não envolve agentes públicos em sua concepção e realização.

Não é verdade que a comunicação de interesse público pode resultar indistintamente da esfera pública ou da esfera privada. O Estado e o mercado não estão nivelados no mesmo padrão — e

não cumprem as mesmas funções. Se o mercado (ou, digamos, a esfera privada que se manifesta no mercado) fosse capaz de promover a comunicação pública, não haveria por que usar recursos públicos na atividade de fixar laços de comunicação entre a sociedade e o Estado. Se o capital desse conta, sozinho, de exercer integralmente a função pública de informar o cidadão, função que, vale lembrar, é dever do Estado, um dever a ser prestado diretamente por ele, não haveria legitimidade para, numa democracia, empregar recursos públicos em peças, campanhas ou mesmo em emissoras e redes de comunicação social.

Se a comunicação de interesse público, nos termos em que Wilson da Costa Bueno a discute, pudesse ter origem tanto na máquina pública quanto no mercado privado, ela estaria em toda parte e não constituiria um lugar diferenciado, com identidade própria e inconfundível. 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. Só há sentido em falar de uma “comunicação de interesse público” se houver aí, dentro dessa denominação, uma modalidade à parte de comunicação. Logo, a questão é saber se essa modalidade existe e se tem autonomia em relação às demais.

No fundo, não é difícil verificar que a “comunicação de interesse público” é um dos efeitos da “comunicação pública”, no sentido de que *toda comunicação pública deve ser de interesse público*, embora nem toda comunicação de interesse público seja comunicação pública.⁹ Se admitirmos a “comunicação de interesse público” como modalidade especial, somos obrigados a conceder que, no conjunto geral da comunicação pública, poderia haver uma comunicação que não fosse prioritariamente de interesse público.

Poderia então haver uma comunicação pública que fosse contrária ao interesse público?

Se admitirmos, por outro lado, que toda comunicação pública só será pública se tiver alinhamento com o mais alto interesse público, constataremos que não há sentido em buscar dentro dela, ou em regiões contíguas, o subgrupo da “comunicação de interesse público”. Essa nada mais é do que a totalidade da comunicação pública. Enfim, não há sustentação ontológica em postular a existência de um espaço autônomo, o da “comunicação de interesse público”, dentro do universo geral da comunicação pública.

O próprio Wilson da Costa Bueno critica a tentativa de edificar um conceito de “comunicação de interesse público”. Segundo o autor, ele abrange erros conceituais graves, como reduzir a comunicação a uma ação, e não a um processo, além de restringi-la a “um mero transporte de informação”, que se realizaria de modo unilateral, sem interlocução. Bueno insiste em que essas características denotam uma vertente assistencialista, que valoriza o fluxo vertical de informações. Uma vertente, podemos acrescentar, que distorce o sentido legítimo da comunicação pública.

Mas como resguardar a noção de interesse público? E de que modo combater, com base nessa noção, o uso privado dos recursos da comunicação pública para a promoção de causas partidárias, familiares ou pessoais, avessas e antagônicas ao interesse público?

CRITÉRIOS MAIS CONCRETOS, DELIMITAÇÕES MENOS VAGAS

Com o crescimento dos debates em torno do assunto, trabalhos acadêmicos mais recentes trouxeram alguns progressos conceituais. É o caso da pesquisadora Marina Koçowski, que estabeleceu linhas divisórias menos vaporosas ao tratar a comunicação pública não como um modelo utópico, em substituição às existentes, mas

como parte intrínseca de um campo mais amplo, a comunicação social.¹⁰ A pesquisadora bem sabe que, para definir o que um objeto é, temos que definir, também, o que ele *não é* e nem pode ser. Nessa perspectiva, define a comunicação pública como uma estratégia ou ação comunicativa direcionada ao interesse público. “Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos.”¹¹

Muitos estudiosos, contudo, advogam funções promocionais (que enaltecem o governo ou constroem imagens positivas das instituições governamentais) como parte lícita da comunicação pública. Entre outros, o francês Pierre Zémor fornece subsídios que corroboram esse entendimento, listando, entre as formas de comunicação pública, aquelas que têm por finalidade “divulgar os serviços e as políticas públicas, realizar campanhas de interesse geral (comunicação cívica e campanhas de causas sociais) e valorizar a instituição (imagem, identidade e legitimidade dos serviços públicos, comunicação interna)”.¹²

Mariângela Furlan Haswani também destaca a “promoção da imagem” como uma das modalidades da comunicação pública.

Por meio da atividade de promoção de imagem, o Estado visa conseguir consenso sobre a operação e sobre seu papel desenvolvido nas diversas esferas da vida pública. Esse tipo de comunicação utiliza todas as técnicas da retórica colocadas em prática pela publicidade comercial para “informar” de modo persuasivo e envolver o público. Exemplos dessa comunicação, no Brasil, são as campanhas de divulgação das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, com o slogan “Brasil, um país de todos”, e as das obras em diversos setores do governo do estado de São Paulo, que trazem o slogan “São Paulo é um estado cada vez melhor”.¹³

Professora da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) e profissional com larga experiência no setor, Mariângela Haswani conhece como poucos esse universo no Brasil. O fato de constatar, em seu estudo, a modalidade da “promoção de imagem” dentro do setor da comunicação pública não significa que ela autorize os excessos que temos verificado rotineiramente, com campanhas que são, na verdade, peças mal disfarçadas de campanha eleitoral aberta.

Tendo em vista a experiência recente da comunicação pública no Brasil, é o caso de perguntar: as peças com finalidades escancaradas de persuadir o cidadão realizam verdadeiramente o interesse público? Devem ser aceitas como uma forma legítima de comunicação pública?

O atendimento do direito à informação de que todo cidadão é titular (e isso, claramente, corresponde ao mais alto interesse público) está na base (constitucional, inclusive) de toda comunicação pública. Fora isso, será que a divulgação da (boa) imagem do governo deveria ser considerada no mesmo nível? Ou será que, à luz do que temos testemunhado todos os dias na televisão brasileira, essa divulgação, essa “promoção de imagem” não tem atentado contra os princípios da impessoalidade (o dever do agente público de não se conduzir segundo critérios personalistas ou preferências familiares ou pessoais) e da publicidade (o dever do Estado de tornar públicos os assuntos de interesse público)? Será que, a pretexto de engrandecer o prestígio de órgãos de Estado, não temos visto exatamente graves desvios com fins meramente eleitorais?

Podemos ir mais longe com as indagações. É de interesse público que o governo de turno desfrute de uma imagem sempre positiva? É de interesse público que o erário abasteça campanhas para melhorar a imagem do governo e de repartições públicas?

“A comunicação institucional não pode ser apropriada por

uma assinatura muito personalizada ou muito politizada”, diz, com sabedoria, Pierre Zémor.¹⁴ “Da mesma maneira, a imagem ou símbolo gráfico (logo) de uma instituição pública não podem ser muito associados a uma personalidade ou equipe política dadas.”¹⁵

O estudioso francês alerta para os riscos da instrumentalização da comunicação por políticos profissionais que dela esperam extrair dividendos eleitorais, numa prática que ele define como prova de “incompetência comunicativa”. Nesses casos, vale o dito popular: o feitiço vira contra o feiticeiro; em lugar de fortalecer os vínculos da sociedade com o Estado, a propaganda oficial partidária os enfraquece. Voltemos uma vez mais ao texto de Zémor:

A informação cívica [*que é uma categoria da comunicação pública*] parece, contudo, carregar a tentação de personalizar ou de se apropriar de uma causa de utilidade pública. Um conselho geral dificilmente resistirá, no caso de uma publicação ou de um filme de apresentação de seu papel e das regras de seu funcionamento, à tentação de valorizar os governantes e suas orientações políticas. Uma maioria no poder gostaria de tirar proveito político de um assunto consensual. O cidadão, destinatário da mensagem, sabe relativamente bem que possui conhecimento das coisas. Assim, quando um prefeito lança um apelo à vacinação de crianças por meio de cartazes, com sua foto e assinatura, os habitantes identificam a propaganda política, e a causa da vacinação infantil é reconhecida como perdida. Essa mistura de gêneros pode fornecer um benefício de notoriedade que corre o risco de ser adquirido pelo preço de uma perda de autenticidade, ou mesmo de integridade. O desvio de legitimidade, se ele se opera pela popularidade, pode manchar a reputação e a consideração. Tal “incompetência comunicativa” pode provocar uma perda da qualidade da imagem do emissor, seja ele um ator político, público ou privado (um

fabricante internacional de roupas que “instrumentaliza”, em prol da publicidade de sua marca, uma causa humanitária).¹⁶

Nada a opor. Há, no entanto, quem se ressinta de um peso exagerado do governo no pensamento de Zémor. A professora Heloiza Matos ensina:

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. Sob o regime da comunicação pública, todos os agentes envolvidos na esfera pública devem desempenhar as atribuições que Zémor atribui exclusivamente ao Estado.¹⁷

Heloiza Matos tem seu ponto, não há dúvida. Mas o maior desafio do debate nacional sobre comunicação pública está justamente em compreender e disciplinar precisamente a ação dos governantes nas máquinas públicas de propaganda e de comunicação. Sendo assim, ainda que a participação de outros agentes sociais enriqueça e oxigene a comunicação pública — entre outros motivos, porque essa participação cria as vias de mão dupla tão necessárias a processos comunicativos mais saudáveis, mais criativos e mais horizontais —, o problema maior está nas responsabilidades dos agentes públicos.

A obra do italiano Paolo Mancini vem a calhar. Para ele, o conceito atual de *comunicação pública* ganha mais peso em sociedades complexas, nas quais a informação é um direito de cidadania. Se o poder emana do povo e em seu nome é exercido, os cidadãos devem deter as informações necessárias para melhor delegar e fiscalizar o poder. O direito à informação e à liberdade de expressão se alicerçam precisamente sobre essa pedra fundamental da

ordem democrática e do estado de direito: o povo é a fonte do poder. Podemos entender, com base nisso, que Mancini busca inserir a *comunicação pública* na teoria moderna de democracia.

Aos olhos desse autor, a comunicação pública admite três dimensões, que funcionam como engrenagens ligadas umas às outras: a) os promotores ou emissores; b) a finalidade; e c) o objetivo.

Os promotores ou emissores podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas. Essa classificação não se dá estritamente pela natureza jurídica, mas também pela forma de atuação dessas organizações e pelo campo em que atuam. As instituições públicas compreendem todas aquelas que, direta ou indiretamente, dependem do Estado. As semipúblicas são as que se situam entre o Estado e o cidadão, operando como mediadoras da iniciativa e mesmo da participação política dos cidadãos. Podemos entender como instituições pertencentes a esse grupo as organizações sindicais e os partidos políticos (que, de outro ponto de vista, podem ser considerados apenas organizações privadas com fins de disputar lugar na esfera pública e no Estado). As estritamente privadas são organizações que representam a livre vontade de organização dos cidadãos para atuar política ou culturalmente. Nessa terceira categoria poderíamos pensar em associações livres as mais diversas, que não são necessariamente ligadas ao campo de intervenção do Estado. Note-se, aqui, que mesmo as organizações estritamente privadas *não têm, para efeitos dessa definição, a finalidade comercial de lucro*.¹⁸

Não por acaso, dentre as três dimensões, a que mais delimita o campo da comunicação pública, para Mancini, é a *finalidade*. Ele preconiza que essa comunicação não deve ser orientada para o alcance de uma vantagem econômica imediata, como a venda de produtos ou a troca para fins comerciais. Para ele, a noção de comunicação pública não pode se confundir com aquela voltada para o lucro. Claro que isso não significa que uma

organização com fins lucrativos não possa investir em campanhas para promover valores sociais ou serviços de interesse social, mas isso não constitui a regra.

A última dimensão que nos ajuda a definir esse campo é o objeto. Mancini demonstra que a *comunicação pública* é aquela que tem por objeto os *public affairs*,¹⁹ termo sem uma tradução satisfatória, mas que podemos entender como assuntos de interesse geral. Eles dizem respeito à comunidade em sua totalidade e incidem sobre as interações entre os diversos subsistemas sociais daquela comunidade e, mais adiante, também sobre as esferas privadas.

Finalmente, Mancini afirma que “a identificação dos ‘assuntos de interesse geral’ obviamente não é coisa fácil, porque as dimensões do público e do privado tendem a confundir-se sempre mais frequentemente e a conjugarem-se em base a combinações sempre novas”.²⁰

3. Tecida a malha do conceito (ou a cada coisa o nome devido)

Chegamos aqui ao final da nossa rápida incursão pela produção acadêmica. A esta altura, as contribuições que podemos encontrar nesses estudos falam por si. São autoevidentes. Agora, para finalmente sintetizar o conceito que esses capítulos vêm procurando, precisamos voltar os olhos para a cena cotidiana — e real — da comunicação pública que aí está. Temos que nos afastar do acervo bibliográfico existente e olhar o mundo a nossa volta com olhos livres. Trata-se de ir além dos livros para divisar, no plano dos fatos, o objeto que nos desafia.

Se tivermos essa disposição, vamos notar que o objeto é um dado material, constatável a olho nu, passível de ser tocado. Ele se impõe como um fenômeno político suficiente, que independe de qualquer consideração de ordem epistemológica para existir e gerar efeitos. Sem empirismos, sem desprezo pelas pesquisas teóricas ou pelos estudos de caso, trata-se de verificar que a comunicação pública aí está, mais ou menos como uma montanha na planície. Montanha milionária: além de ser visível e palpável, é também sensível ao bolso do contribuinte, custando alguns bilhões de reais

por ano aos cofres públicos. Enfim, para começarmos a identificar o nosso objeto com a nitidez que ele nos exige, olhemos o mundo com olhos abertos.

E o que é a comunicação pública prática, essa que impera na cena brasileira presente? É aquela que existe graças ao emprego de recursos públicos de várias naturezas e nas mais diversas escalas: é produzida e financiada pelo dinheiro que o Estado extrai dos cidadãos sob a forma de impostos ou taxas. É claro que, em tese, como vimos até agora, sempre se pode considerar a hipótese de formas de comunicação (sejam elas escritas, interativas, audiovisuais, puramente verbais ou ainda apenas imagéticas) que tenham o interesse público por norte e que tenham sido produzidas por empresas privadas, sem vínculos diretos ou indiretos com o Estado, mas não são a regra, e sim a exceção. Fora isso, às vezes mais, às vezes menos, todas, absolutamente todas as formas possíveis de comunicação que comparecem à esfera pública terminam por tangenciar, de algum modo, em alguma passagem, temas relativos aos direitos universais das liberdades individuais e de outros aspectos da vida social que refletem ou emulam o interesse público. Até mesmo uma revista pornográfica se beneficia da garantia democrática de ampla liberdade de expressão (sendo, nessa perspectiva, o exercício de um direito fundamental) — nem por isso se poderia dizer que as revistas pornográficas realizam comunicação pública. Da mesma forma, folhetos das missas católicas dominicais se dirigem a um público amplo e numeroso, e nem por isso podem ser definidos como peças de comunicação pública.

Podemos mesmo ter um tipo de comunicação confeccionada e veiculada por empresas com fins de lucro que acarrete na opinião pública efeitos de alto interesse público. É o caso de campanhas de solidariedade a vítimas de desastres naturais, ou de campanhas de promoção da alfabetização. Ainda assim, não poderíamos falar que essas campanhas são projetos de comunicação pública. Na sua

finalidade, nos seus efeitos, elas têm, sim, uma dimensão pública, mas não são inteiramente públicas, já que suas formas de financiamento não são públicas e o processo decisório por meio do qual são definidas também não são públicos. Logo, em se tratando de encontrar um conceito, é prudente observarmos a cautela.

A hipótese da comunicação de interesse público paga com recursos privados e deliberada por entes privados não constitui comunicação pública. Do mesmo modo, como já se demonstrou aqui, nem toda comunicação que tenha lugar na esfera pública pode ser classificada como pública.

Isso posto, passemos à definição do nosso objeto. Há três critérios para que possamos estruturar essa definição. O primeiro é o dinheiro. Olhemos o país à nossa volta: a comunicação pública é essa montanha que aí está, bem no meio da planície, toda ela paga direta ou indiretamente pelo erário. Ela é pública no seu financiamento (o primeiro critério), embora possa não ser quanto aos outros dois: os processos decisórios dos quais emerge e a finalidade que busca alcançar. Com esses três critérios, será possível tecer aos poucos a malha do conceito.

De cara, nota-se que não há correspondência, não há o necessário nexos lógico, não há coerência entre os recursos que essa montanha emprega (que são públicos), os processos decisórios pelos quais é concebida e definida (que deveriam ser públicos, mas são por demais opacos para ser considerados como tal) e a finalidade a que ela se destina.

O problema da comunicação pública, hoje, no Brasil, reside nisso: é um precipitado de duas racionalidades divergentes, é uma unidade discrepante, um amálgama de duas naturezas que não se fundem, mas que encontraram um modo de se retroalimentar, numa simbiose consentida ou num parasitismo tacitamente autorizado. Em síntese, a comunicação pública no Brasil atual é o mais

monstruoso embaralhamento de interesses privados e recursos públicos que se pode ver à luz do dia.

Num dos lados desse híbrido, o lado que se acomoda dentro do aparelho de Estado, manda a racionalidade administrativa, aquela que se ocupa de gerir a máquina administrativa. Aí, a verba pública trafega por escaninhos por vezes transparentes, ou formalmente transparentes, e outras vezes pega vielas inconfessáveis de mandonismo e clientelismo, sem quase nada de público. No outro lado, o que reluz na esfera pública, nos espaços mais variados da vida social (no intervalo comercial da novela, no outdoor no meio da estrada, no rádio ou nas mensagens que os contribuintes recebem pelo correio), a comunicação pública brasileira segue a racionalidade da publicidade comercial. Só que, nessa sua face, ela é regida por cálculos não econômicos, mas partidários. Nesse outro lado, nada mais existe de público.

Agora, sim, começamos a divisar o problema por inteiro: a nossa comunicação pública não é pública. Ao se entregar a ela, o ente público alimenta dentro de si um ser que não é público, uma vez que se põe a serviço de fins privados (pois fins partidários são fins privados), por meio de métodos que concorrem para privatizar os processos decisórios no interior do Estado. Note bem o leitor: essa comunicação se compõe de atributos públicos à medida que se financia com dinheiro público, envolvendo funcionários e equipamentos públicos, é contratada por órgãos públicos e mobiliza equipes que prestam serviços à administração pública. Ao mesmo tempo, ela se abastece de atributos privados quando envereda por processos decisórios ocultos, mal explicados, e quando sai em busca de efeitos e benefícios privados (pois benefícios eleitorais são privados).

Por tudo o que se pode ver, de todos os ângulos pelos quais se possa observar a montanha impassível fincada no centro da planície, a finalidade da chamada comunicação pública não é outra que

não a de fixar, para o governo, uma imagem positiva na opinião pública, por meio de um investimento público que gerará dividendos privados nas eleições seguintes. Como se vê, o nosso problema é um senhor problema.

Como isso aconteceu? Por quê? De que forma a política tornou possível que interesses partidários instalados no Estado se apropriassem a tal ponto de recursos públicos, por métodos dissimulados, para alcançar finalidades privadas? Aí está o problema. A comunicação pública no Brasil foi capaz de forjar pretextos jurídicos que dão conta de atender a requisitos formais como “campanha de utilidade pública”, “comunicação de interesse público”, peças de “comunicação institucional”, e assim por diante, mascarando com objetivos oficialmente desinteressados a finalidade material de cevar o eleitorado.

Agora, o caminho para pôr de pé um conceito legítimo de comunicação pública passa por afirmar um princípio que, de resto, orienta as normas da gestão pública no estado democrático de direito. Assim como o Estado tem que ser público (salvo no que é expressamente excepcional), a comunicação financiada com recursos públicos deve se orientar por processos decisórios públicos na direção de uma finalidade pública. Por esse caminho, vai se esboçando uma concepção amadurecida, e mais contemporânea, do nosso objeto: a comunicação pública só se justifica dentro do estado democrático de direito se ela realizar o dever do Estado de informar. Como sabemos há bastante tempo, informar significa dotar o cidadão da informação que ele tem o direito de deter. Portanto, informar significa submeter os recursos públicos ao direito à informação do cidadão, o que é o oposto de submeter a formação da opinião e da vontade do cidadão às necessidades estratégicas das autoridades de turno. Logo, informar, nessa perspectiva, não significa infundir no público aquilo que o governo

gostaria que as pessoas pensassem (isso, aliás, é uma boa definição do oposto do dever de informar).

O dever do Estado de informar apenas se consuma quando dados da gestão pública se tornam acessíveis aos cidadãos de modo fácil, compreensível, lógico e claro. Não por acaso, esse dever, com frequência, desagrada àqueles cujo interesse é o de garantir votos para o governo. Prestar contas não é prazeroso nem leve para quem governa. A comunicação pública, nessa perspectiva, é uma ferramenta para realizar aquilo que não é o suprassumo da felicidade para os governantes. A comunicação pública é uma ferramenta que deveria estar a serviço dos cidadãos, não dos governantes. Se estes a colocam a seu serviço pessoal, invertem os propósitos democráticos, com graves prejuízos para a sociedade.

Então, para entender o que a comunicação pública deve (ou tem que) ser, temos que descrever o que ela não pode ser. A síntese do conceito de comunicação pública deve cuidar de repelir os casuísmos, que são convenientes ao poder, mas nefastos tanto para os estudos da comunicação (nos quais infundem a ausência de rigor e o germe da subserviência) como para a normalidade democrática (ao promoverem mensagens que desinformam e conduzem à deseducação política).

O princípio da *impessoalidade* ocupa um lugar estruturante nessa passagem. No Brasil, a impessoalidade é norma constitucional — e é ela que nos ajuda a entender por que a comunicação pública não pode incorrer no partidarismo (lembrando sempre que o governo na comunicação é uma forma mais grave de partidarismo). Outra vez, é o mesmo princípio que ilumina a razão pela qual a comunicação pública não pode incorrer na promoção pessoal, seja ela direta ou indireta, que aparece quando a comunicação não promove diretamente a pessoa que ocupa o cargo, mas o logotipo ou o slogan que identificam explicitamente o governo daquela pessoa em particular. Por esse caminho, fica mais fácil entender por

que a comunicação pública não pode estabelecer nexos imagéticos ou comunicacionais com logotipos ou signos de identificação de qualquer partido. Manobras como essa ferem gravemente o princípio da impessoalidade.

E aqui chegamos ao conceito do nosso objeto. Além de descritivo, é também um conceito prescritivo: *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.*

A comunicação pública precisa ser pública. Se, no Brasil, ela não é, isso se deve à degradação dos costumes políticos, cujas razões, feliz ou infelizmente, escapam aos objetivos deste livro.

Notas

PARTE 1

1. CONTRA A PERMISSIVIDADE SEMÂNTICA [PP. 38-48]

1. Juan Camilo Jaramillo López. “Proposta geral de comunicação pública”, em Jorge Duarte, org., *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 246. Ver também Juan Camilo Jaramillo López. “Propuesta general de comunicación pública”. *Strategy & Management Business Review*, v. 3, n. 2, 2012, pp. 1-17. ISSN: 0718-8714. Disponível em: <http://www.exeeedu.com/publishing.cl/strategy_manag_bus_rev/2012/Vol3/Nro2/1-SM17-11-full.pdf>

2. *Ibid.*, p. 255.

2. CONTRA INTERESSES PESSOAIS OU CORPORATIVOS [PP. 49-62]

1. Pierre Zémor, *Como anda a comunicação pública?* Revista do Serviço Público (RSP), Brasília: ENAP, v. 60, n. 2, abr./jun. 2009, p.189. Ver também Pierre Zémor. *As formas da comunicação pública*. In: Jorge Duarte, org., *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

2. Jorge Duarte, “Instrumentos de comunicação pública”, em Jorge Duarte,

org., *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 59.

3. Ibid., p. 61.

4. Ibid.

5. Ibid.

6. Ibid., p. 64.

7. Wilson da Costa Bueno, “Comunicação, iniciativa privada e interesse público”, em Jorge Duarte, org., *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 136.

8. Ibid., p. 136.

9. Para alguns, a “comunicação de interesse público” não se confunde necessariamente com a “comunicação pública”. No seu texto já citado, Bueno, por exemplo, lança mão de outro estudioso, o publicitário João Roberto Vieira da Costa, que “distingue também esta modalidade de comunicação [a “de interesse público”] da comunicação pública, da comunicação institucional, da comunicação mercadológica e da comunicação político-eleitoral” (Ibid., p. 137). Segundo Vieira da Costa, a comunicação de interesse público teria “como objetivo primordial levar uma informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo”, de tal maneira que, nessa modalidade ultraspecífica de comunicação, “os beneficiários diretos e primordiais da ação sempre serão a sociedade e o cidadão”.

10. A pesquisa de Marina Koçouski deu origem à dissertação de mestrado *A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Para não dizer que não falei de flores: estudo de caso do Incra-SP*, aprovada em 2012 na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), sob orientação do autor deste livro.

11. Ibid., p. 92.

12. Ibid., p. 63.

13. Mariângela Furlan Haswani, *Comunicação pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 138. Entre outros estudiosos que defendem o objetivo de promoção da imagem e das ações de órgãos estatais ou governamentais na comunicação pública, a autora cita Giovanna Gadotti e Franca Facioli.

14. “La communication institutionnelle ne peut être appropriée par une signature trop personnalisée ou trop politisée.” Citado por Marina Koçouski, p. 64.

15. “De la même manière, l’image ou le symbole graphique qu’est le ‘logo’ d’une institution publique ne peuvent être trop attachés à une personnalité ou à une équipe politique données.” Citado por Marina Koçouski, p. 64.

16. Ver também Pierre Zémor. “As formas da comunicação pública”, em

Jorge Duarte, org., *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 233.

17. Heloiza Matos, “Comunicação pública, esfera pública e capital social”, em Jorge Duarte, org., *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 54.

18. Marina Koçouski, *A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Para não dizer que não falei de flores: estudo de caso do Incra-SP*, dissertação de mestrado aprovada em 2012 na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), p. 75.

19. Ibid., p. 76.

20. Ibid.

PARTE 2

4. AS PÚBLICAS, AS ESTATAIS E O QUE AS SEPARA [PP. 73-83]

1. “Furo de reportagem: o papel da mídia estatal”, em *Journal of Democracy* (em português), v. 3, n. 1, maio de 2014, IFHC. Publicado originalmente como “Breaking the News: The Role of State-Run Media”, *Journal of Democracy*, v. 25, n. 1, jan. 2014. © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

2. Nessa passagem, os dois autores fazem referência a Brady, Anne-Marie. *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*. Lanham, MD (EUA): Rowman and Littlefield, 2010, p. 184.

3. O trecho a seguir, com a definição do que são emissoras públicas, comerciais ou estatais, baseia-se no livro *Indicadores de qualidade nas emissoras públicas — uma avaliação contemporânea*, Unesco, 2012, de autoria de Eugênio Bucci, Marco Chiaretti e Ana Maria Fiorini. A íntegra do texto está disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216616por.pdf>>.

4. É bom lembrar aqui que a designação “emissora pública” tem sido adotada em toda parte, mas há pequenas variantes. A Ley de Medios da Argentina (Lei nº 26.522, de 10 de outubro de 2009), por exemplo, fala em “emissoras privadas sem fins de lucro” para se referir a emissoras públicas. Nesse caso, é claro, o termo privada significa “não estatal”, mas não significa “comercial”.

5. Toby Mendel, *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*, Kuala Lumpur: Unesco/Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development, 2000. Uma nova edição foi lançada em 2011, cuja tradução, *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*, está disponível para download no site da Unesco: <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/>