

POR UMA DEFINIÇÃO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Tipologias e experiências brasileiras¹

TOWARDS A DEFINITION OF PUBLIC COMMUNICATION: a methodological model about Brazilian State experiences

Edna Miola²

Francisco Paulo Jamil Marques³

Resumo: *O artigo tem o objetivo de mapear a literatura da área de Comunicação Pública a fim de propor critérios de classificação que sirvam para reconhecer a natureza das diversas iniciativas midiáticas empreendidas pelas instituições do Estado brasileiro. Trata-se de uma investigação que problematiza as tensões verificadas entre comunicação política com viés estratégico e comunicação política com viés democrático-normativo. As iniciativas mantidas na comunicação de Estado são examinadas e contribuem para um modelo analítico que contempla, de um lado, a práticas que podem aproximar cidadãos e representantes por meio do incentivo à participação; da melhora nos fluxos administrativos e a entrega de serviços; e do aumento da transparência e da prestação de contas dos governos; e, de outro, a dimensão estratégica da Comunicação Institucional e o uso das políticas de imagem personalizadas.*

Palavras-chave: *Comunicação Pública de Estado; Democracia; Comunicação Institucional*

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação Pública e Institucional do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, de 10 a 12 de maio de 2017.

² Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Doutora em Comunicação (UFMG). A pesquisa contou com Auxílio de Pesquisa/Prêmio CAPES de Tese 2013 e Bolsa PIBIC/UTFPR. ednamiola@gmail.com

³ Universidade Federal do Paraná. Doutor em Comunicação (UFBA). Bolsista Produtividade em Pesquisa. marquesjamil@gmail.com

Abstract. *The article aims to map the literature on Public Communication in order to propose classification criteria able to recognize the nature of the various media initiatives undertaken by institutions of the Brazilian State. This investigation takes into account the tensions between political communication with strategic, on the one side, bias and political communication with democratic-normative bias, on the other. Our analytical model considers: communicative practices that can bring citizens and representatives closer by encouraging participation; the improvement of informational flows and the delivery of government services; and the need of increasing government transparency and accountability; and the strategic dimension of Institutional Communication driven to enhance political personalization.*

Keywords: *State Public Communication; Democracy; Institutional Communications*

1 Introdução

Verifica-se que os estudos brasileiros na área de Comunicação Pública têm se mostrado proeminentes ao longo das últimas décadas. Diferentes programas de pós-graduação e eventos científicos reservam espaço cada vez maior para debater temas caros a tal especialidade, a exemplo das estratégias de comunicação institucional, da legislação concernente à comunicação de massa ou das características dos sistemas de radiodifusão. A revisão da literatura sobre o assunto, contudo, revela inconsistências conceituais que, muitas vezes, exigem que cada autor esclareça o que entende por Comunicação Pública para, só então, iniciar a abordagem do problema de pesquisa que propõe - o que acaba por dificultar, por exemplo, o aprofundamento de análises empíricas e o desenvolvimento de metodologias que permitam uma melhor compreensão das estratégias de publicidade empreendidas pelo Estado e por seus agentes.

Identificado tal estorvo, o objetivo deste artigo consiste em, a partir da sistematização de diversas contribuições teóricas, encontrar parâmetros que definam, de forma a considerar a complexidade do tema, a ideia de Comunicação Pública, especificamente, aquela sob os auspícios do Estado.

Para isso, o trabalho foi estruturado em duas partes principais. Na primeira dela, propõe-se mapear a literatura sobre a área da Comunicação Pública. Tal providência nos permite diagnosticar que boa parte da produção na área se orienta por questionamentos (implícitos ou explícitos) acerca de: a) quem “faz” a comunicação; b) qual é a natureza do conteúdo produzido; c) quais veículos são utilizados; e d) qual é a posição ocupada pelo público no processo comunicativo.

No tópico seguinte, o texto elabora, a partir do exame da literatura e de casos práticos, critérios de classificação das iniciativas de comunicação empreendidas pelo Estado. Mais exatamente, problematizam-se as tensões que envolvem duas dimensões: 1) a comunicação normativa do ponto de vista democrático, de um lado; e 2) a comunicação política estratégica, de outro.

A primeira dimensão se refere ao caráter normativo de diferentes Teorias da Democracia e atenta para as práticas comunicacionais que visam aproximar cidadãos e representantes ao: a) incentivar a participação social (mediante, por exemplo, o uso de *social media* e de outras plataformas digitais); b) melhorar os fluxos administrativos e a entrega de serviços aos cidadãos (especialmente por meio de práticas de governo eletrônico); e c) aumentar a transparência e a prestação de contas dos governos (com a abertura e o acesso a bancos de dados, portais online de transparência e propostas que facilitam o cumprimento das leis de acesso à informação).

A segunda dimensão encontra-se vinculada à Comunicação Institucional, na medida em que lança mão da comunicação para construir a imagem pública de instituições da esfera do Estado em busca do assentimento do público e da construção de relações de confiança dos cidadãos no próprio sistema político. A comunicação estratégica, no entanto, não se resume à dimensão institucional e, com frequência, testemunha-se o uso instrumental (por parte de agentes e grupos políticos) dos recursos midiáticos publicamente disponíveis com vistas a conquistar e manter poder político.

Sabendo-se que há uma considerável variedade de vínculos estabelecidos entre o Estado e o Campo da Comunicação – a título de ilustração, mencione-se que, enquanto algumas das experiências práticas mais relevantes têm maior inclinação à prestação de informação e promoção da participação, outras

evidenciam uma comunicação de natureza puramente personalista e estratégico-promocional –, destaca-se que a tensão a perpassar esses dois tipos de esforços comunicativos é constante.

Nesse sentido, este artigo propõe aqui uma tipologia que pretende abranger situações de comunicação que normalmente se sobrepõem, a saber, a comunicação política estratégica e a comunicação calcada em valores democráticos.

2 Dimensões dos conceitos de Comunicação Pública

Há de se considerar quatro aspectos que orientam boa parte dos estudos em Comunicação Pública. São justamente tais dimensões os responsáveis por delinear os parâmetros utilizados para definir o conceito de Comunicação Pública – sem que isso implique restringir-se às iniciativas no âmbito do Estado, conforme explicaram diversos autores (cf. Duarte, (2012b) e Matos (2012a)).

As quatro dimensões enfatizadas pela literatura da área são as seguintes: (1) quem “faz” a comunicação; (2) qual é a natureza do conteúdo que é produzido; (3) quais são os veículos utilizados; (4) o lugar do público no processo comunicativo.

2.1 Quem “faz” a comunicação

A primeira clivagem identificável na literatura a tratar da Comunicação Pública se dá na identificação dos atores institucionais que a promovem. Sistematizando contribuições de diversos pesquisadores, Brandão (2012), por exemplo, aponta cinco “áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional”. São elas: (a) o domínio da Comunicação Organizacional, incluindo aí uma perspectiva mercadológica; (b) a comunicação científica, promovida especialmente pelo Estado; (c) a Comunicação do Estado/governo; (d) a comunicação política como ambiente de disputa de poder⁴; e (e) as práticas comunicativas comunitárias ou da sociedade civil (e também de organizações identificadas com o terceiro setor).

Em outros trabalhos, nota-se uma delimitação mais restrita – em geral, limitando a comunicação pública àquela que parte do vetor estatal (DUARTE, 2007a;

⁴ Neste momento, a autora não se preocupa em distinguir comunicação de Estado e de governo, embora a diferencie da comunicação política.

MATOS, 2012b; WEBER, 2007; BUCCI, 2008; GIL; MATOS, 2012; KOÇOUSKI, 2012). Tal recorte, por sua vez, traz consigo a necessidade de distinguir quais são as concepções de Estado, governo e sociedade a que cada autor se filia – embora nem todos explicitem tais referências.

Uma dificuldade atribuída a essas lacunas encontra-se na própria definição daquilo que é o *Estado* – conjunto duradouro de instituições, que se manifesta como Estado de direito e como Estado social (BOBBIO, 1987; GOZZI 1998) – e o que concerne aos *governos* – grupo de pessoas destinado a exercer “o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (LEVI, 1998).

Duarte e Veras (2006) distinguem a “comunicação pública de *Estado*” da chamada “comunicação *governamental*” destacando as finalidades de cada uma delas – e não os seus respectivos promotores da comunicação, dado que os agentes, muitas vezes, são os mesmos. Para esses autores, a *comunicação governamental* pode, em certa medida, sobrepor-se à comunicação de Estado no que tange à sua natureza pública e à função informativa; porém, o objetivo prioritário dos governos em termos comunicativos é divulgar ações, construir identidades e promover a imagem das instituições estatais junto à opinião pública.

Já do ponto de vista prático, argumenta-se não mais ser possível atribuir unicamente ao Estado o domínio da comunicação pública – sobretudo porque a comunicação do poder público se estende para além daqueles veículos que estão exclusivamente sob seu domínio, utilizando-se, então, da mídia comercial para a publicidade oficial, por exemplo. Não se pode ignorar, ademais, que o Estado também terceiriza a própria produção do conteúdo, ao estabelecer contratos com empresas como agências de comunicação privadas que, ao gerenciarem verbas originalmente públicas, produzem o conteúdo de acordo com as demandas do Estado. Destaque-se, nesse sentido, que, nos últimos anos, apenas cinco agências foram responsáveis pela aquisição de espaços publicitários em meios de terceiros para a veiculação de publicidade do Governo Federal (FIGURA 1).

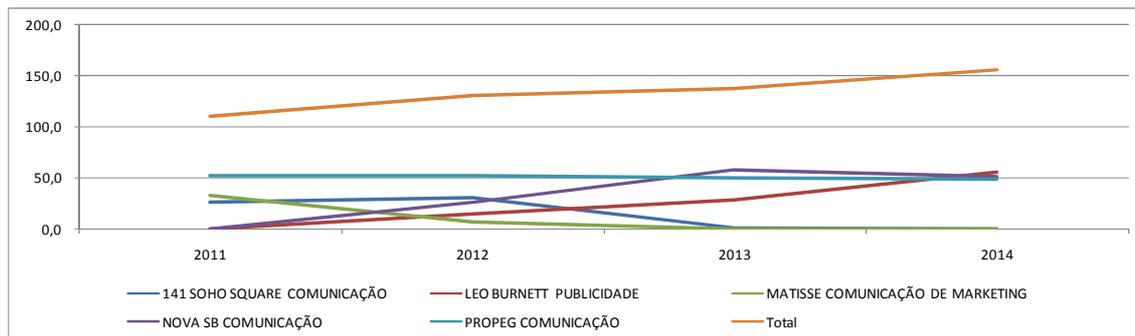


FIGURA 1: Distribuição dos investimentos do Governo Federal por Agência Contratada (em milhões de reais)

FONTE: Elaboração própria a partir de relatórios gerados a partir do endereço: <<http://sistema1.planalto.gov.br/secomweb2/demanda/execucacontratual>> Acesso em 07 out. 2015.

É plausível o argumento adicional de que a comunicação pública teria abrangência maior do que aquela diretamente vinculada ao estado à medida que uma maior abertura do conceito incluiria não apenas movimentos sociais (ou experiências oriundas do terceiro setor), mas, também, iniciativas privadas movidas, em princípio, por interesses públicos. Tal interpretação propõe, no final das contas, que “comunicação pública” não mais seja definida por seus agentes, e sim pela natureza de seus conteúdos ou pelo *ethos* de sua produção.

2.2 A natureza do conteúdo que é produzido

Uma das providências mais recorrentes na literatura – e também uma das mais imprecisas – refere-se a associar, de um lado, Comunicação Pública e, de outro, a ideia de *interesse público*. Na esteira do que foi afirmado no item anterior, dissociar a comunicação do seu agente promotor permite incluir outras esferas além do Estado no processo de produção de comunicação de natureza pública, o que nos dá a oportunidade de ampliar o conceito às iniciativas de governo (quando voltadas à construção de imagem perante a opinião pública), à sociedade civil (na forma de coletivos, movimentos sociais e o terceiro setor) e, mesmo, às empresas que investem no chamado marketing social ou marketing relacionado a causas sociais (MAZZON, 1982; MARCONI, 2002). A dificuldade, desta vez, reside exatamente em apreender a perspectiva de *interesse público* que autores como Bueno (2012); Koçouski (2012) ou Kunsch (2012) – ou *interesse geral*, no caso de Zemor (2012) – pretendem construir.

Parte dos especialistas dedicados a investigar a substância da comunicação pública procura agregar preceitos oriundos da ideia de deliberação pública (MATOS, 2012), mas essas indicações, frequentemente, permanecem vagas.

Outra área de aplicação do conceito de comunicação pública – mais uma na qual o Estado se destaca como promotor – é o patrocínio de campanhas para a promoção de comportamentos socialmente desejáveis, como acontece, tradicionalmente, na área da saúde pública (MATOS, 2012; MIOLA; MARQUES, 2017) ou nas áreas da segurança pública, trânsito etc. Nessa linha, entram ainda, outras temáticas, como aquelas vinculadas à comunicação científica (BRANDÃO, 2012).

2.3 Os veículos utilizados

Há também um conjunto importante de pesquisadores a pensar a comunicação pública como a comunicação realizada em veículos de propriedade ou gestão públicas. De modo aproximado aos trabalhos sobre radiodifusão, são considerados, aqui, o que alguns autores denominam “mídia pública” ou “mídia das fontes” (PERUZZO, 2008; SANT’ANNA, 2009).

Trata-se de uma estratégia relativamente segura para definir Comunicação Pública porque, ao identificar o Estado como patrocinador ou mantenedor dessa comunicação, as dúvidas conceituais seriam redimidas de acordo com o estatuto formal definido para o(s) veículo(s). Caberiam, nessa definição, assim, as emissoras de radiodifusão concedidas aos Poderes da União, de estados e municípios (a exemplo das TVs dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

Mas os Estados detêm, além de concessões de radiodifusão, um aparato relevante de veículos que abrangem diferentes suportes de comunicação. Para citar apenas dois tipos de estruturas midiáticas que empregam diferentes meios destacam-se (a) os aparatos editoriais das imprensas oficiais e (b) as plataformas em rede que podem assumir as funções mais tradicionais de divulgação ou que atendem a propósitos de prestação de serviços via recursos de governo eletrônico (MARQUES; PEREIRA, 2015).

Mas a definição de comunicação pública como “mídia pública” ou “mídia das fontes” (e associada ao Estado) não esgota o conceito. Isso porque, primeiramente,

nem todo o chamado *campo público da comunicação* – no qual se enquadram as emissoras de radiodifusão citadas – se encontra institucionalmente associado ao Estado. Iniciativas auto-denominadas públicas podem, virtualmente, abranger quaisquer emissoras não-comerciais – públicas, estatais, universitárias, comunitárias, educativas etc. –, assim como as entidades que representam seus respectivos interesses, como a Associação Brasileira da Televisão Universitária ou a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (MIOLA, 2012).

O segundo motivo pelo qual essa definição é incompleta reside no fato de que nem toda a comunicação patrocinada pelo Estado é veiculada em emissoras públicas. Isso significaria que uma definição restritiva acabaria deixando descobertas todas as outras formas de comunicação praticadas por meio de contrato de prestação de serviços por empresas privadas de comunicação.

Levantamentos recentes comprovam que parte considerável dos recursos investidos em publicidade governamental no âmbito federal está concentrada em meios convencionais (como a televisão) e em veículos comerciais de radiodifusão. Uma comparação de dados produzidos pela a então Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM) sobre a distribuição dos investimentos publicitários entre 2000 e 2013 demonstra como a aplicação proporcional dos recursos cresce apenas para televisão, internet e mídia exterior (excetuado *outdoor*), enquanto decresce para todos os outros meios (FIGURA 2).

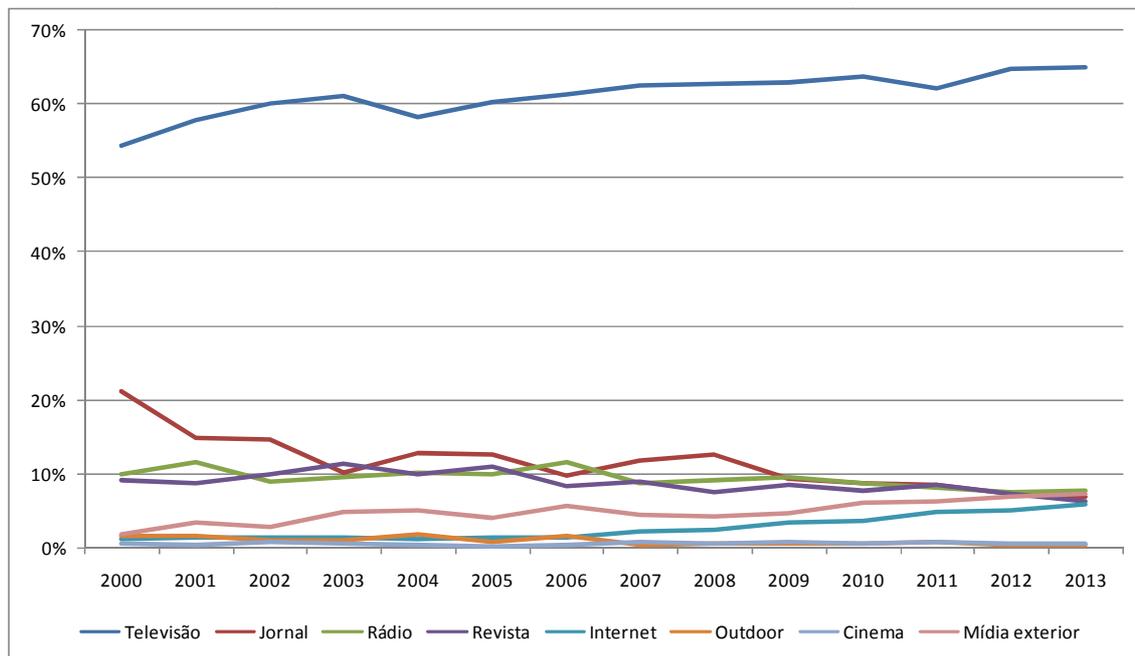


FIGURA 2: Distribuição percentual dos investimentos em Mídia - Governo Federal (Poder Executivo)
 FONTE: Elaboração própria a partir dos dados publicados pela SECOM, disponível em: <
<http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/midia/total-administracao-direta-todos-os-orgaos-indireta-todas-as-empresas.pdf>> Acesso em 26 mar. 2016

Quando se observa a distribuição entre as plataformas (FIGURA 3), percebe-se que a publicidade na Televisão dobrou no período (de 715 milhões para 1,5 bilhão de reais).

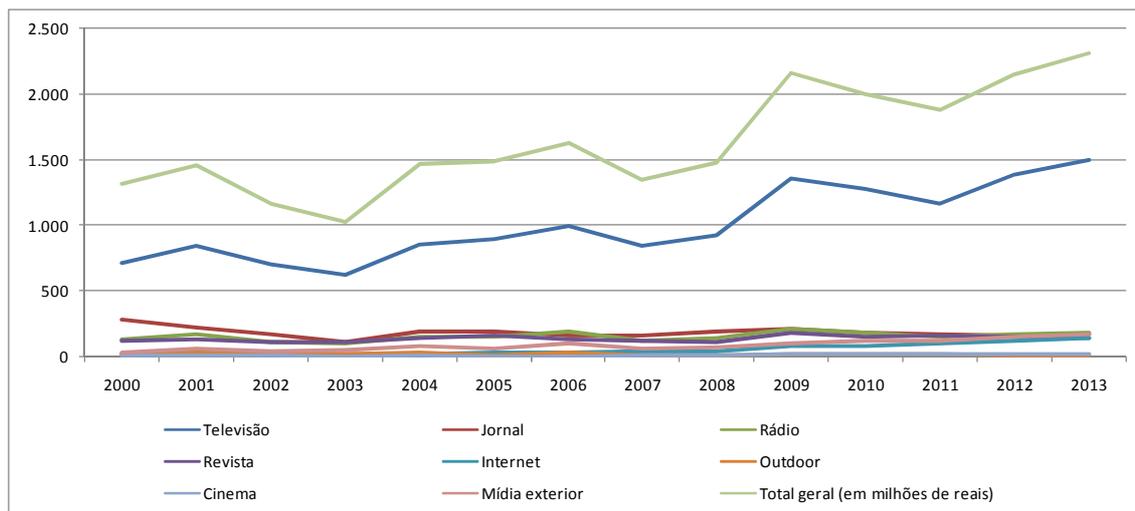


FIGURA 3: Investimento em Mídia - Governo Federal (Poder Executivo) (em milhões de reais)⁵

⁵ Total Geral - Administração Direta (Todos os órgãos) + Indireta (Todas as Empresas). As notas que acompanham a tabela original informam que: “1) Valores correntes de investimentos em Mídia (veiculações) obtidas pelo processamento de cópias de pedidos de inserção (PIs) e indexados pelo índice IGPM-FGV: índice médio, ano a ano. Índice médio do ano base 2014: 550,408; 2) Informação

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela SECOM, disponível em: < <http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/midia/total-administracao-direta-todos-os-orgaos-indireta-todas-as-empresas.pdf>> Acesso em 26 mar. 2016

Uma sequência de dados diferente, que considera não o cômputo geral dos investimentos em mídia, mas apenas somente os pagamentos efetuados pelo Governo Federal às Agências de Publicidade e a outros prestadores de serviços de comunicação, mostra que, entre 2013 e 2014 (FIGURA 4), houve diminuição dos recursos investidos em publicidade televisiva. Cresceram, por outro lado, os investimentos em internet (entre 2013 e 2014, houve um incremento de 272% nessa área).

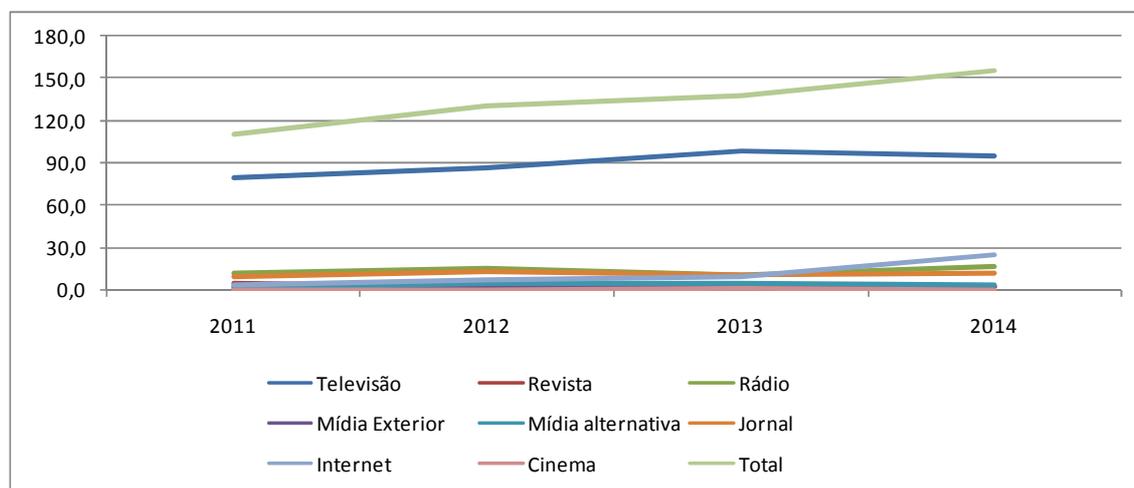


FIGURA 4: Distribuição dos investimentos do Governo Federal por meio contratado (em milhões de reais)

FONTE: Elaboração própria a partir de relatórios gerados a partir do endereço: < <http://sistema1.planalto.gov.br/secomweb2/demanda/execucacontratual>> Acesso em 07 out. 2015

Observa-se, ainda, que os meios “alternativos”⁶ (denominação adotada nos relatórios da SECOM e que, se reconhece, carece de especificidade) também apresentam uma tendência de crescimento (embora caiam levemente no ano de 2014).

gerada a partir de dados fornecidos pelo Instituto para Acompanhamento da Publicidade - IAP, e de acordo com a previsão de utilização de espaços publicitários nos períodos, atualizada em 12/03/2015; 3) Os valores não incluem: publicidade legal, produção e patrocínio; 4) Os valores de 2014 são correntes (nominais)”.
⁶ Na Publicidade, essa é a denominação para aquele tipo de meio que não se enquadra nas demais classificações, envolvendo desde inserções não convencionais em mídia exterior, a exemplo de intervenções e mobiliário urbano (OGDEN e CRESCITELLI, 2007; BARBAN et al., 2001), até, acredita-se, o uso de dispositivos móveis no envio de mensagens Short Message Service (SMS).

Quando se trata de plataformas de comunicação digital em rede, a variedade de possibilidades para a veiculação de conteúdos de interesse de instituições do Estado é ainda maior. Os portais institucionais, por exemplo, constituem, por excelência, meios que servem desde iniciativas de Governo Eletrônico até experiências participativas ou que promovam a transparência. A pesquisa nessa área é profícua em termos de abordagens e já apresenta certa consolidação (MARQUES, 2008).

Um levantamento próprio mostra que a maioria das instâncias estatais dispõe de conteúdo online. Em alguns casos, há, inclusive, redundância, uma vez que verifica-se a existência de mais de um site/blog publicando o mesmo tipo de conteúdo acerca da mesma instância⁷. É interessante observar que a adoção dessas ferramentas, além de razoavelmente difundida, é também variada. As organizações do Estado publicam, com frequência, materiais em sites próprios, hospedados nos portais do governo, mas, simultaneamente, lançam mão de redes sociais digitais (a exemplo do Twitter, do Facebook e do YouTube) para replicar os materiais produzidos ou publicar conteúdos exclusivos (FIGURA 5).

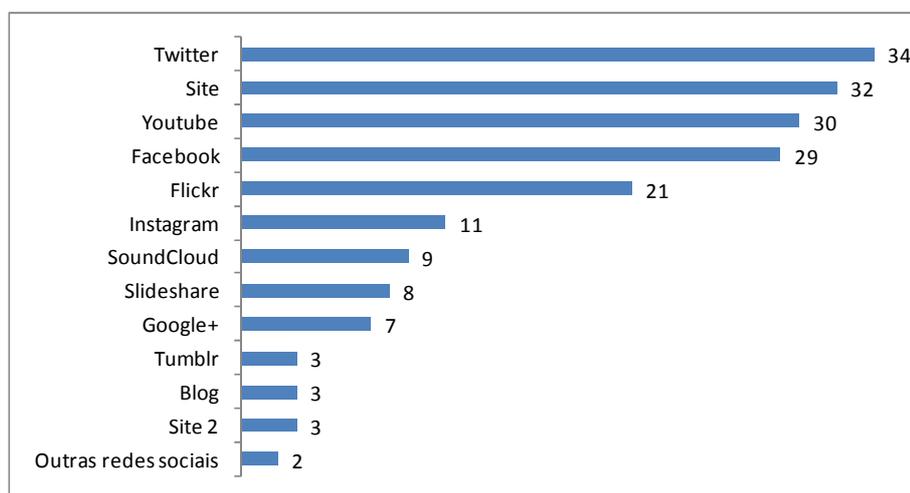


FIGURA 5: Utilização de plataformas digitais de comunicação em rede por órgãos do Governo Federal⁸

⁷ A Presidência da República, por exemplo, contava, na época do levantamento, com os seguintes perfis no Twitter: @blogplanalto; @dilmabr; @Governo_Federal; @imprensaPR; @casacivilbr; @sgovpr. No Facebook, havia os perfis PalacioDoPlanalto; portalbrasil

⁸ A coleta de dados sobre o uso de plataformas digitais em rede pelos órgãos do Poder Executivo Federal contou com a colaboração da bolsista de Iniciação Científica (UTFPR) Gabriela Mayumi Ykeuti Silva. Órgãos analisados entre janeiro e março de 2016: Agência Nacional do Petróleo; Banco

FONTE: Elaboração própria

Uma última preocupação relativa aos veículos acionados na comunicação pública se refere ao possível uso político da distribuição de recursos. Da mesma forma que qualquer iniciativa na área da comunicação, a seleção dos canais deve se pautar, em princípio, pela eficácia – em outras palavras, a melhor adequação do meio à mensagem e à audiência a que se destina. Há dois tipos de abordagem que desafiam essa premissa. A primeira delas, apresentada como publicamente justificável, defende a necessidade de “pulverizar” os investimentos públicos de modo a fortalecer os veículos pequenos⁹. A segunda alternativa, embora também implique na distribuição arbitrária de recursos, tem caráter, digamos, menos “republicano”, uma vez que significa, mesmo que de forma implícita, *comprar* o apoio de grandes redes de comunicação nacional de modo a obter delas, diretamente ou não, uma cobertura favorável ao governo. Uma vez que são essas redes que detêm a maior parcela da audiência, trata-se de uma afirmação que se dá no plano da especulação.

2.4 O(s) público(s) da comunicação

Observar a posição ocupada pelo público no processo comunicativo significa considerar um parâmetro adicional para distinguir o caráter da Comunicação Pública.

Um dos clássicos nessa área de pesquisa, Pierre Zemór, reserva ao público da comunicação (de Estado, na perspectiva do autor) a clássica posição passiva diante do emissor: “Ao mesmo tempo em que ele [o cidadão] respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou

Central; Controladoria Geral da União; Fazenda; Governo Federal; IBAMA; IBGE; INCRA; IPEA; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento; Ministério do Trabalho; Ministério dos Transportes; Ministério Turismo; Ministério das Relações Exteriores–Itamaraty; Portal Brasil (Ministério da Saúde); Receita Federal; Secretaria de Assuntos Estratégicos; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Relações Institucionais; Planalto; e órgãos assessores da presidência: Dilma Rousseff (em sites de redes sociais); Imprensa Presidência.

⁹ Sobre a ideia de “pulverização” e sua influência em políticas de comunicação governamentais recentes no Brasil, ver <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2013/05/20/secom-defende-debate-sobre-controle-social.html>. Acesso em 30 de abril de 2017.

sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas” (ZEMÓR, 1995). O mesmo pesquisador também destaca o papel do cidadão quanto “usuário do serviço público”, que pode demandar informações (instruções) ou reclamar da qualidade do material disponível. Conforme sintetiza Koçouski,

O suposto “cliente-cidadão” segundo ele, é no mínimo comparável a um acionista que contribui para a manutenção daquela estrutura. E, além disso, acumula a função de eleitor, com poder de decidir quem será o seu futuro “fornecedor”. O desafio da comunicação pública, portanto, é acionar o receptor, ou seja, o lado do “cidadão-receptor” (KOÇOUSKI, 2012, p. 75).

A questão é que a própria instância da recepção não se esgota nesse tipo de compreensão – pelo menos desde os anos 1970 (HALL, 2003). Superando a armadilha conceitual acerca da ideia de “recepção”, Matos (2012b) discute, uma vez mais, o lugar dos cidadãos na constituição do debate público. Nessa perspectiva, haveria uma demanda específica direcionada ao próprio Estado enquanto promotor da comunicação: criar espaços para o debate, alimentá-lo com informações pertinentes à participação e, mais importante, mas também mais difícil, abrir-se às críticas e intervenções dos cidadãos. Embora estas soem como expectativas normativas, alguns espaços participativos existentes há algumas décadas são apontados como exemplo de instituições (de caráter público-comunicativo) que permitem um diálogo menos assimétrico entre Estado e cidadãos. Ressalte-se, contudo, que essas experiências funcionam em alguns setores de políticas mais do que outros (COELHO e NOBRE, 2004; AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2004). Assim, conselhos de políticas, especialmente, na área da Saúde, têm contribuído para a inclusão dos diversos públicos nos processos comunicativos voltados para a melhoria das condições de vida da população (GIL; MATOS, 2012)¹⁰.

3 Comunicação Pública de Estado como experiência democrática

¹⁰ É pertinente também o debate sobre a participação nas emissoras públicas de comunicação, trazido por Miola (2015).

Se o tópico anterior se preocupou em mapear a literatura sobre a área da Comunicação Pública, o objetivo desta seção é discutir as tensões e aproximações entre a comunicação normativa do ponto de vista democrático, de um lado, e a comunicação política estratégica, de outro.

Tal forma de construção do argumento permite observar que existem diferentes *motivações* que levam o Estado a investir na comunicação, bem como diversas funções democráticas que esta pode assumir. Nos tópicos a seguir, o trabalho discute as motivações democrático-normativas que redundam em: melhoria nos processos administrativos; eficiência na prestação de serviços públicos; informação, educação e cultivo de condutas preventivas que sejam revertidas em melhorias, por exemplo, em saúde, segurança, trânsito e outras áreas.; e, do ponto de vista da comunicação estratégica, a construção da imagem de instituições da esfera estatal e dos próprios gestores.

3.1 Dimensão democrático-normativa da comunicação de Estado

A comunicação de Estado desempenha um papel importante na consecução da democracia. Mais do que delimitar ou caracterizar o conceito *comunicação pública* como aquela que tem lastro no *interesse público* (KOÇOUSKI, 2012; KUNSCH, 2012; MONTEIRO, 2007; NOVELLI, 2006), é fundamental observar de que modo as iniciativas na área podem contribuir para aperfeiçoar valores e práticas do jogo democrático (BOBBIO, 2002; HELD, 1987; HABERMAS, 1997).

A interface entre a comunicação e a democracia indica contribuições normativas relevantes para o entendimento da comunicação de Estado. No caso, os autores se mostram atentos a práticas que podem aproximar cidadãos e representantes por meio do incentivo à participação (com o uso de *social media*, e outras plataformas digitais); da melhora nos fluxos administrativos e a entrega de serviços (especialmente por meio de práticas de governo eletrônico); do aumento da transparência e da prestação de contas dos governos (com a abertura e o acesso a bancos de dados, portais online de transparência e demais oportunidades que facilitem o cumprimento das leis de acesso à informação).

Uma definição possível para a Comunicação Pública de Estado calcada na Teoria Democrática (HELD, 1987; BOBBIO, 2002; PRZEWORSKI *et al.*; 1989;

HABERMAS, 1987) prevê, portanto, que os esforços na área devem ter como função contribuir no incremento de um ou mais dos seguintes aspectos: a) transparência e prestação de contas b) participação política; c) prestação de serviços aos cidadãos; e d) informação e promoção do debate público, inclusive no âmbito da defesa dos direitos.

Transparência e accountability

O primeiro dos princípios a ser normativamente contemplado pela comunicação de Estado é o valor associado à transparência. Tal princípio, fundamentalmente vinculado às democracias representativas, propicia aos cidadãos a oportunidade de acompanhar as ações dos governantes e o uso dos recursos públicos (MARQUES, 2014; GOMES *et al.* 2015). Inclusive a própria legislação que vincula os governos à oferta de informações relativas às suas ações depende, de modo irreversível, dos repositórios informacionais e dos dispositivos de comunicação.

Ainda associada à transparência, encontra-se a ideia da responsabilização e da prestação de contas, necessária também aos processos de legitimação da representação democrática. O conceito de *accountability* (em sua forma *vertical*, nomeadamente) permite que, em momentos eleitorais, os cidadãos estejam em condições de avaliar seus representantes e tomar decisões (PRZEWORSKI *et al.*, 1999). Para isso, as campanhas eleitorais – que dependem cada vez mais da comunicação de massa tanto para a divulgação promovida pelos candidatos quanto para a própria cobertura jornalística – constituem momentos-chave nos quais são ressaltados ou descartados elementos do jogo político que são do interesse dos eleitores.

Participação

Os momentos participativos são predominantemente eleitorais em diferentes modelos normativos de democracia liberal (HELD, 1987). Verifica-se, porém, que as demandas por intervenções mais constantes e que ultrapassem as barreiras do voto mostram-se crescentes. A função participativa que a comunicação mediática patrocinada pelo Estado desempenha pode contribuir para aproximar os cidadãos das esferas de decisão política e tornar mais legítimas as políticas públicas

(MARQUES, 2010). Em outras palavras, o uso dos *media* por parte das instituições políticas enceta a capacidade de facilitar o fluxo da informação que o público necessita para avaliar o desempenho do Estado, bem como para conhecer as instâncias presenciais de participação disponíveis – tais como as audiências, as conferências públicas, os conselhos de políticas públicas.

Prestação de serviços

A prestação de serviços diz respeito, primeiramente, ao entendimento do Estado enquanto provedor de certas atividades, bens e direitos que são de domínio público. Em segundo lugar, a ideia da racionalização da administração da *res publica* também suscita a preocupação com o aprimoramento, a partir da comunicação, dos processos geridos no âmbito estatal. Contribuições nesse sentido são oferecidas recentemente pela literatura a tratar de governo eletrônico (ou *e-gov*). Trata-se, de um lado, de utilizar a comunicação para aumentar ou melhorar o acesso àqueles serviços que são de responsabilidade do Estado (ligados à saúde ou à educação, por exemplo) e, de outro, contribuir para a melhoria dos processos administrativos internos.

3.2 Dimensão estratégica da comunicação de Estado

A segunda dimensão da comunicação de Estado, que acontece par a par daquela de caráter democrático, tem vínculo mais estreito com a conquista e a manutenção do poder por parte de determinados grupos ou personalidades da política¹¹. Em outras palavras- tratam-se de iniciativas que têm por finalidade a construção de imagens e de representações sociais favoráveis aos agentes e instituições envolvidos na disputa pelo consentimento do público (BURKE, 1994; GOMES, 2004; WEBER, 2007; 2009). Essa dimensão da comunicação de Estado abrange, então, tanto a Comunicação Institucional (ERBOLATO, 1986; MACHADO NETO, 2010), necessária aos processos legitimação das instituições públicas, quanto aquela versão anti-normativa das políticas de imagem na comunicação de

¹¹ Esclarece-se que a ideia de estratégia aqui empreendida não ignora que toda a ação – seja ela de interesse público ou privado – pode ser construída estrategicamente. Porém, o trabalho considera a estratégia valorativamente, em parte, contrária ao interesse público levando em conta as reflexões habermasianas sobre a ação comunicativa (HABERMAS, 1989).

governos, que é o uso de recursos públicos que deveriam ser investidos em campanhas de orientação para que seja promovida a propaganda política de ênfase particularista (GIL; MATOS, 2014).

De certo ponto de vista, nesses casos, trata-se de construir legitimidade não por meio da participação dos cidadãos, mas por meio da persuasão.

Nesse sentido, é importante ressaltar que se parte da premissa de que, nas práticas comunicativas dos atores políticos, convivem dimensões estratégicas (voltadas para assegurar a confiança nas instituições e para contribuir com a estabilidade do sistema político) e também uma dimensão normativa, que promove o debate e a participação dos cidadãos, bem como a transparência e a garantia de direitos, além da oferta de serviços públicos. Ambas as práticas contribuem para a legitimidade aos governos.

4. Apontamentos conclusivos

É inevitável retomar as preocupações levantadas quanto à instrumentalização da comunicação de Estado para a promoção de atores ou grupos políticos. Dado o histórico brasileiro de uso particularista dos aparatos de comunicação estatais, não são poucos os autores que alertam para tais desvios (BRANDÃO, 2012; GIL; MATOS, 2012). Essas preocupações redundam, inclusive, nas discussões sobre a radiodifusão pública, havendo esforços teóricos para distingui-la da radiodifusão estatal (BUCCI, 2008; MIOLA, 2015).

De fato, a instrumentalização da comunicação de Estado em discursos estratégicos particularistas constitui uma corrupção da comunicação governamental/institucional e a intensidade e a frequência com que agentes públicos acionam esses recursos com finalidades privadas (associadas a vantagens eleitorais) torna esse fenômeno impossível de ser ignorado do ponto de vista analítico.

Do ponto de vista metodológico, esses discursos podem ser identificados (a) na retórica mercadológica, na qual prevalecem recursos como *slogans*, frases de efeito e apresentação de atributos; e (b) no discurso personalista, aquele centrado nos

atores, em lugar dos posicionamentos ou projetos políticos (BARROS; MIOLA, 2015; HOLTZ-BACHA, 2016; SCAMMELL, 2016).

Ao tratar do “estado da arte” da pesquisa em Comunicação Pública no Brasil, o presente trabalho identificou certas recorrências analíticas – preocupações que, embora não se apresentem na forma aqui organizada, trazem indícios de questionamentos sobre quem “faz” a comunicação pública, qual é a natureza do seu conteúdo, que veículos são utilizados e qual é o lugar ocupado pelo público no processo comunicativo. Essas dimensões não chegam a constituir um programa metodológico em razão, ora de sobreposições, ora de imprecisões conceituais.

A literatura revisada pode oferecer contribuições preciosas quando associada a perspectivas em parte alheias a trabalhos nessa área. Em outras palavras, rediscutir a Comunicação Pública a partir de princípios democrático-normativos, de um lado, e do discurso pragmático da Comunicação Institucional, de outro, pode resultar em um modelo conceitual e metodológico inovador.

Referências

- AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARBAN, Arnold M; CRISTOL, Steven M. e KOPEC, Frank J. (2001). A essência do planejamento de mídia. São Paulo: Nobel.
- BARROS, N. L.; MIOLA, Edna (2015): "Comunicação pública de estado nas redes sociais: uma análise do perfil do governo de Sergipe no Twitter". Apresentado em el congresso Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA), Rio de Janeiro.
- BOBBIO, Norberto (1987): Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política. 14ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto (2002): O futuro da democracia. 8ª ed. São Paulo, Paz e Terra.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2012.
- BRASIL (2016): Orçamentos da União exercício financeiro 2016. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, 2016. Documento eletrônico disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/volumeiv_tomoi.pdf> Acesso em 05 abr. 2016.
- BUCCI, Eugênio (2008): Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. São Paulo: Editora Record, 2008.
- BUENO, Wilson da Costa. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2012. p. 134-153.
- BURKE, Peter (1994): A fabricação do rei. A construção da imagem pública de Luis XIV. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- COELHO, Vera Schattan. P.; NOBRE, Marcos (org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- DUARTE, J.; VERAS, L. (Org). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2012b.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2012a.

EMPRESA Brasil de Comunicação (2016): Portal da publicidade legal. Brasília. Disponível em <<http://publicidadelegal.ebc.com.br/ppl/autenticar.do>> Acesso em 04 abr. 2016.

ERBOLATO, Mário L. Dicionário de propaganda e jornalismo. 2. ed. Campinas: Papirus, 1986.

GIL, P. G.; MATOS, H. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. IN: MATOS, H. (org.). **Comunicação pública**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 141-167.

GOMES, W. S.; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. In: VI Compolítica, 2015, Rio de Janeiro. Anais do..., 2015.

GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (coord.). Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 401-409.

HABERMAS, J. (1997): Direito e Democracia: entre a faticidade e a validade, Vol II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

HABERMAS, J. Consciência moral e ação comunicativa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. (1984). Mudança Estrutural da Esfera Pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HALL, Stuart. Da diáspora: Identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

HELD, David (1987): Modelos de democracia. Editora Paidéia, Belo Horizonte.

HOLTZ-BACHA, C. Professionalization. In G. Mazzoleni (ed.) International Encyclopedia of Political Communication. London: John Wiley & Sons Inc, 2016. p. 1-9.

KOÇOUSKI, Marina (2012): "Comunicação pública: construindo um conceito". In: MATOS, Heloiza (org.). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo, ECA/USP, p. 71-96.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (2012): "Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas". En: MATOS, Heloiza (org.). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo, ECA/USP. p. 13-29.

LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (coord.). Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 553-555.

MACHADO NETO, Manoel Marcondes. Comunicação Institucional. In: Enciclopédia INTERCOM de comunicação. São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010.

MARCONI, Joe. Cause marketing: build your image and bottom line through socially responsible partnerships, programs, and events. Chicago: Dearborn Trade Publishing, 2002.

MARQUES, F. P. J. A.. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 23, p. 591-604, 2010.

MARQUES, F. P. J. A.. Transparency (Verbete). In: Kerric Harvey. (Org.). The Encyclopedia of Social Media and Politics. 1ed.Thousands Oaks, CA: Sage Publications, 2014, v. 1, p. 1262-1264.

MARQUES, F. P. J. A.; PEREIRA, M. A. G. E-Government (Verbete). In: MAZZOLENI, Gianpietro; BARNHURST, Kevin; IKEDA, Kenichi; MAIA, Rousiley; WESSLER, Hartmut. (Org.). The International Encyclopedia of Political Communication. London: Wiley-Blackwell, 2015, v. 1, p. 347-351.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (2008): Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MATOS, Heloiza (org.). (2012a): Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo, ECA/USP.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: Duarte, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2012b. p. 47-71.

MATTEUCCI, In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (coord.). Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

MAZZON, José A. Marketing Social: conceitos e perspectivas de utilização no Brasil. Revista de Administração da USP, São Paulo, v. 17, n.4, p.5-22, out/dez, 1982.

MIOLA, Edna (2012): Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MIOLA, Edna. Dimensões da participação social na radiodifusão pública. Revista Fronteiras Estudos Midiáticos, n. 17, v. 1, 2015. p. 33-44.

MIOLA; MARQUES, 2017, *Inédito*.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Aproximações entre a comunicação popular e comunitária e a imprensa alternativa no Brasil na era do ciberespaço. Revista Galáxia, São Paulo, n. 17, jun. 2009. p. 131-146.

OGDEN, J.; CRESCITELLI, E. (2007). Comunicação integrada de marketing: conceitos, técnicas e práticas. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall.

PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan C. MANIN, Bernard. (1999). Democracy, accountability and representation. Cambridge University Press.

SANT'ANNA, F. Mídia das Fontes: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2009.

SCAMMELL, M. Election campaign communication. In: MAZZOLENI, G. (ed.) International Encyclopedia of Political Communication. London: John Wiley & Sons Inc, 2016.

SOUSA, Ana Paula; SANCHES, Pedro Alexandre (2008): Do Estado ou do governo?. Carta Capital, 14 mai.

WEBER, Maria Helena (2007): "Na comunicação pública, a captura do voto". Logos, Rio de Janeiro, v. 01. p. 21-42.

WEBER, Maria Helena (2009): "O estatuto da Imagem Pública na disputa política". Eco, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 12. p. 79-94.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: Duarte, Jorge (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo, Atlas, 2012. p. 214-245.

ZÉMOR, Pierre. La Communication Publique. PUF, Col. Que sais-je ? Paris, 1995. (Tradução resumida do livro por Elizabeth Brandão). Disponível em: <<https://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>> Acesso em: 29/04/2017.