



## **A Comunicação pública e o interesse público na comunicação governamental**

**Autora: Alessandra Siqueira Lessa**

Trabalho apresentado como requisito à obtenção da aprovação na disciplina de Metodologia da Pesquisa no âmbito da pós-graduação de Comunicação, Marketing e Mídias digitais do IDP.

Goiânia, 2017

## **Resumo**

O trabalho consiste em uma revisão bibliográfica sobre a necessidade de se aplicar os princípios constitucionais da administração pública e os requisitos de comunicação pública às atividades desempenhadas pelas unidades de comunicação governamental. A proposta teórica pressupõe a pesquisa acerca da comunicação praticada no setor público, explorando os conceitos de comunicação pública e governamental, interesse público e privado e direito administrativo. Além de percorrer parte da literatura que versa sobre os requisitos essenciais do exercício da comunicação pública, a pesquisa vai buscar na origem da formação do Estado brasileiro explicações para a apropriação privada das atividades promovidas em órgãos do setor público. O estudo também tratará da origem da atividade de comunicação na administração pública e como essa atividade encontra limites na Constituição Federal do Brasil e em outras normas jurídicas.

**Palavras-chave:** Comunicação pública. Comunicação governamental. Interesse público.

## **SUMÁRIO**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2. COMUNICAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>3. COMUNICAÇÃO CIDADÃ COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....</b>                                     | <b>7</b>  |
| <b>4. A DICOTOMIA PÚBLICO X PRIVADO.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DOS ESTUDOS BRASILEIROS.....</b> | <b>13</b> |
| <b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>15</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A atividade de comunicação praticada pelo Estado, como qualquer ato da administração pública, está obrigada a atender os princípios constitucionais que orientam o interesse público. A previsão contida no artigo 37 da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> (CF) reflete a necessidade de que os agentes públicos de quaisquer poderes, seja na esfera federal, estadual ou municipal, considerem a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como baliza do seu comportamento profissional dentro das instituições.

Além destes mandamentos explícitos na carta constitucional, importa ao agente público considerar o princípio da supremacia do interesse público. “A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral” (MEIRELLES, 2001, p. 95).

Mas, apesar da clareza do mandamento constitucional, a ideia de que a comunicação praticada pelo Estado deve refletir o interesse coletivo é considerada utópica por dirigentes públicos.

A ideia é julgada às vezes ingênua ou utópica por detentores momentâneos do poder para quem comunicação, ainda e infelizmente, é apenas um tipo de concessão paternalista, de angariar apoio, instrumento de persuasão, manipulação, sedução, para disputa ou manutenção do poder, ou nas versões mais refinadas, um fenômeno da natureza que pode ser deixado ao acaso ou ao imprevisto. 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. (DUARTE, 2009, p.61)

De acordo com o que determina a Constituição, quando a comunicação estatal é dirigida com base apenas no interesse do gestor público em contraposição ao interesse da coletividade incorre-se em improbidade administrativa. A punição está prevista no artigo 11 da Lei 8.429/1992<sup>2</sup>, que

---

<sup>1</sup>CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10/12/2016, às 11h.

<sup>2</sup>LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em 10/12/16, às 11h15.

dispõe sobre sanções aos agentes públicos quando praticarem ato que atente “contra os princípios da administração pública”, ou seja, “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

Diante do arcabouço legal que direciona a atuação do agente público para a consecução do interesse da coletividade, prevendo inclusive punição àqueles que incorrerem em descumprimento da norma, não há que se falar em outro tipo de comunicação estatal que seja diferente do conceito que se tem delineado nos últimos anos para a comunicação pública. Por esse entendimento, compreende-se que ao Estado só é permitida a prática de uma comunicação que implique em “assumir espírito público” e que privilegie “o interesse coletivo em detrimento de perspectivas pessoais e corporativas” (DUARTE, 2009, p. 61).

## **2. COMUNICAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO**

A comunicação pública é identificada na literatura acadêmica por meio de uma diversidade de tipos de comunicação que podem ser desempenhadas pelos órgãos públicos. Na esfera estatal, ela pode ser compreendida como comunicação governamental que, segundo Brandão (2009, p. 5), trata de “uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público”. Portanto, a comunicação governamental não afasta a necessidade de cumprimento dos princípios constitucionais.

Tanto o Estado, instituição social formada pelos elementos povo, território e soberania, quanto o Governo, “conjunto de Poderes e órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado” (ALEXANDRINO, PAULO, 2006, p. 10 e 13), estão obrigados a orientar suas ações a partir dos princípios que fazem prevalecer o interesse público. Importante, então, salientar que, apesar de comunicação pública e comunicação governamental aparentemente apontarem para finalidades diferentes, ambas estão obrigadas à satisfação da vontade geral da sociedade.

Nesse sentido, o conceito de comunicação pública, como atividade que privilegia o interesse público, abrange qualquer outra prática comunicativa na

esfera estatal. A comunicação governamental, por exemplo, ao se constituir como instrumento de construção da agenda pública e de prestação de contas, só atenderá à CF se atender o interesse público. E, mais uma vez, se tiver atendido o interesse público, terá satisfeito o requisito essencial da comunicação pública.

Apesar disso, um problema reside na compreensão que se tem de comunicação governamental, muitas vezes entendida enquanto atividade que se presta a atender aos interesses do grupo político no governo em detrimento do interesse geral da sociedade. Segundo Brandão (2009, p. 10), essa vinculação ganhou força no período de ditadura militar quando a comunicação governamental foi compreendida como uma ferramenta do marketing político, da propaganda e da publicidade para a manipulação da sociedade.

A vida política brasileira moderna instituiu-se a partir de uma comunicação governamental instrumentalizada. A gestão do presidente e ditador Getúlio Vargas tornou-se um marco significativo nesta área por ter iniciado, com bastante clareza, um processo de sofisticação ao projetar um sistema de comunicação capaz de reforçar a teia política que lhe dava sustentação. Sua relação com os militares e com o integralismo se evidenciava tanto nos discursos (com seu apelo aos referenciais de força e disciplina), quanto nos instrumentos de imposição e proibição (censura) sobre formas de comunicação que não tivessem a orientação definida pelo governo. O silêncio decretado (em especial sobre os movimentos operários) contrapunha-se à promoção do chefe da nação, emoldurado como “pai dos pobres”. (MATOS, GIL, 2013, p. 90 e 91)

É a esta comunicação governamental, não condizente com o Estado democrático e que só interessa ao grupo político que compõe o governo, que a comunicação pública se contrapõe frontalmente. Com o restabelecimento da democracia, requer-se um outro tratamento à comunicação do Estado, que deve produzir uma informação que se aproxime dos interesses da sociedade e contribua para a formação do cidadão.

Três são os atributos jurídicos inseparavelmente vinculados à natureza do cidadão como tal: primeiro, a liberdade legal de obedecer somente à lei à qual ele deu consentimento; segundo, a igualdade civil, que consiste em não ter, entre concidadãos, ninguém superior a ele, mas apenas outra pessoa, possuindo ele a faculdade moral de obriga-la juridicamente tanto quanto ela

pode obriga-lo; terceiro, o atributo da independência civil, pelo qual o cidadão deve sua existência e sustento não ao arbítrio de uma outra pessoa, mas a seus próprios direitos e poderes como um membro da república. (KANT APUD ANDRADE, 2006, p. 79)

O que caracteriza o cidadão, para Kant, é a sua capacidade de votar, ato indissociável de uma participação ativa na vida pública. Brandão (2009, p. 10) reitera que, no estado democrático, a cidadania “começa a ser entendida de forma menos passiva e mais participativa, apreendida como o livre exercício de direitos e deveres, situação para a qual só se está preparado quando existem condições de informação e comunicação”.

No contexto da Constituição Cidadã, como foi denominada a CF de 1988, a comunicação, enquanto atividade estatal, deve, então, servir à construção da cidadania e se orientar sempre pelo interesse público. Não deve ser aparelhada por interesses de apenas um grupo de representação social, como o grupo político no poder, mas tentar, a partir de critérios técnicos profissionais e das normas vigentes, alcançar o interesse de todos ou, pelos menos, da maioria dos cidadãos.

### **3. COMUNICAÇÃO CIDADÃ COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Assim como os direitos sociais, civis e políticos, a comunicação insere-se no contexto moderno como um direito fundamental. É ferramenta essencial para o alcance da cidadania que, por sua importância para as democracias, compõe o rol de compromissos descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos como imprescindíveis para o desenvolvimento da humanidade. Segundo o documento, o direito de liberdade de opinião e expressão “inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948, Art. 19).

O ordenamento jurídico brasileiro também exprime relevância ao estatuto da comunicação por meio da garantia constitucional de liberdade de comunicação social, prevista no art. 220 da CF. A norma é consonante ao art. 5º da mesma Carta, que consagra “a liberdade de expressão da atividade

intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Para Medina, o Direito Social à Informação e o Direito de Opinião são basilares da democracia contemporânea “porque sem acesso ao fato histórico, o homem não passará a protagonista da ação social” (1988, p. 133).

Além das normas que dizem respeito à comunicação social, a atividade de comunicação estatal, objeto da análise deste estudo, vincula-se também aos princípios constitucionais da administração pública. Tais princípios devem ser compreendidos e considerados por todos os órgãos da administração direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O quadro expõe as características desses atributos, a partir da interpretação de doutrinadores do direito administrativo brasileiro.

#### **Quadro 9: Conceitos dos princípios constitucionais da administração pública**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Legalidade</b>     | A administração pública só pode fazer o que a lei permite. (DI PIETRO, 2010, p. 64)  |
| <b>Impessoalidade</b> | A administração pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. (DI PIETRO, 2010, p. 67)  |
| <b>Moralidade</b>     | O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. (LOPES, 2001, p. 83)  |
| <b>Publicidade</b>    | É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos legais. (LOPES, 2001, p. 88)<br><br>O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição Federal, exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas hipóteses de sigilo previstas em lei (DI PIETRO, 2010, p. 71) |
| <b>Eficiência</b>     | Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. (LOPES, 2001, p. 90)  |

Fonte: Elaboração própria



Outro princípio que rege a administração pública e está consubstanciado na Lei 9.784/99<sup>3</sup> é o da supremacia do interesse público, segundo o qual os órgãos estatais devem atender a “fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei” (art. 2º, parágrafo único, II). Este princípio se relaciona diretamente à finalidade dos atos praticados pelo Estado.

A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços forem delegados aos particulares. (LOPES, 2001, p. 95)

Além destes parâmetros, a fim de se garantir que a comunicação estatal atue de forma condizente com o interesse público, a CF trata diretamente da conduta que o gestor deve assumir ao dar publicidade às ações de órgãos públicos. Conforme explicita a Carta Magna, na divulgação das ações governamentais não poderá “constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Art 37, XXII, § 1º, CF 1988).

Compreende-se, a partir dessa reflexão, que a estrutura de comunicação financiada por recursos públicos não deve ser utilizada para financiar a comunicação do grupo político no poder, mas sim cumprir a função de abrir os canais de diálogo e de participação do Estado com o cidadão. Entende-se que a atividade de comunicação, quando praticada pelo Estado, é ato da administração pública e tem, por isso, a obrigação de observar a carta constitucional que prevê como deve ser a sua atuação.

A argumentação corrobora o entendimento de Bucci (2015, p. 47), que compreende que a única forma possível de se fazer comunicação no Estado se constrói por meio das diretrizes que vêm sendo delineadas para a comunicação pública. Nesse sentido, faz-se necessário narrar os requisitos essenciais para a construção de uma comunicação pública que atenda aos interesses da

---

<sup>3</sup> LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999.Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm).

coletividade. Essa narrativa será construída a partir da leitura de textos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, tais como Jorge Duarte e Pierre Zémor (2009).

Os princípios de ação descritos na Carta de Deontologia da Associação de Comunicação Pública, disponibilizados em texto de Zémor, servirão de guia para a análise do site, a partir da observação da estrutura e funcionamento da redação e da análise do conteúdo publicado.

1. A comunicação pública deve estar a serviço do interesse público legalmente definido; da instituição ou da empresa em nome da qual se faz a comunicação, na medida em que ela não pode desconhecer o interesse público. As formas de expressão das mensagens não devem ser desviadas para fins particulares.
2. Os comunicadores públicos são responsáveis tanto frente à autoridade pública – organização para a qual eles trabalham – quanto frente aos cidadãos.
3. Os procedimentos da comunicação pública devem considerar seus destinatários como receptores ativos: os cidadãos, sem restrição, pois eles são a essência do interesse público, os homens e mulheres dotados de razão e qualquer pessoa em situação especial.
4. A comunicação pública deve prestar contas a cada pessoa a respeito das informações e das motivações das decisões que lhe concernem.
5. A comunicação pública deve assegurar: a ampla difusão das decisões públicas; que não se privilegiem os destinatários privados, a menos que eles contribuam para uma melhor informação do público; o acesso às informações que as instituições devem disponibilizar no espaço público.
6. A comunicação pública deve intervir, sempre que possível e em ocasiões propícias para a elaboração e a tomada de decisão. Fomentar a explicação no intuito de reduzir as incompreensões, os litígios ou os conflitos e evitar os recursos a sanções.
7. A comunicação pública deve permitir: a manifestação de cada interessado, em qualquer momento de um processo decisório; o diálogo, sempre que um procedimento ou um serviço ofertado ao público pode ser adaptado ou ajustado a uma demanda; o debate, quando uma escolha é colocada aos cidadãos. (ZÉMORIN DUARTE, 2009, p.242)

#### **4. A DICOTOMIA PÚBLICO X PRIVADO**

O conceito de interesse público, finalidade primeira da comunicação estatal, desenvolve-se a partir da compreensão das diferenças entre o que vem

a ser o público e o privado. É justamente na defesa do que é público, do que deve ser feito em nome de toda a coletividade, que o Estado demonstra o motivo de sua existência. Essa condição de defesa dos anseios de todos, do bem comum, é tão evidente que, quando o interesse privado colide com o público, o Estado deve intervir. Isso ocorre, por exemplo, em situações em que se faz necessária a desapropriação de propriedades privadas em benefício de toda a comunidade.

Mas distinguir o público do privado nem sempre é tarefa trivial. Remonta às discussões entre cidadãos na Grécia Clássica em que se debatia sobre os rumos da vida comum. Segundo Thompson (2008), a dicotomia público/privado deriva da concepção romana de *res publica*<sup>4</sup>, mas ganha contornos diferentes a depender do contexto social e temporal. “À medida que as antigas instituições cediam lugar às novas, os termos “público” e “privado” começaram a ser usados com sentidos novos e, até certo ponto, redefinidos pelas mudanças no campo objetivo a que eles se referiam” (IDEM, p.11). Decorre disso a importância de se refletir sobre os conceitos de público e privado em cada situação. No caso específico da pesquisa na área de comunicação pública, vale perguntar: quando a atividade se aproxima do interesse de todos?

Para se aproximar do interesse público, deve-se afastar do interesse privado, já que o que é público não pode ser privado e o contraste entre os dois termos alerta os indivíduos sobre como devem proceder em sociedade. Na compreensão do âmbito privado está aquilo “que pertence somente a nós mesmos, que não diz respeito a mais ninguém, que não deve ser divulgado, exposto” (ARIES, DUBY, 2009, p. 07).

Na intenção de definir o espaço público, Hannah Arendt alerta para as particularidades contidas no universo comum. Cada ser que ocupa esse espaço coletivo o ocupa a partir de seus pontos de vista, situam-se em lugares distintos uns dos outros. Cada indivíduo carrega para o espaço público suas próprias vontades.

---

<sup>4</sup> Com *res publica* os romanos definiram a nova forma de organização do poder após a exclusão dos reis. É uma palavra nova para exprimir um conceito que corresponde, na cultura grega, a uma das muitas acepções do termo politeia, acepção que se afasta totalmente da antiga e tradicional tipologia das formas de Governo. Com efeito, *res publica* quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade, enquanto que, quem fala de monarquia, aristocracia, democracia, realça o princípio de Governo. BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, p. 1107.

Nas condições de um mundo comum, a realidade não é garantida pela natureza comum de todos os homens que o constituem, mas sobretudo pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto. (ARENDR, 2007, p. 67)

O espaço público é formatado, portanto, por meio de uma conjunção de fatores e interesses diversos – e na ausência de um conceito rígido para o que vem a ser público e privado vão se delineando normas e políticas que estabeleçam ordem à atuação estatal. Segundo Thompson, desde o fim do século XIX, a partir de intervenções que os Estados fizeram à economia e da participação dos indivíduos em organizações para a gerência de demandas coletivas, com a privatização de serviços públicos, por exemplo, “as fronteiras entre o público e o privado se tornaram mais tênues” (2008, p. 111). Ainda de acordo com este autor, a dicotomia público/privado pode ser compreendida a partir das diferenças entre os termos publicidade versus privacidade, abertura versus segredo, visibilidade versus invisibilidade. Em relação ao lugar ocupado por instituições, Thompson classifica conforme o quadro abaixo.

#### **Quadro 10: Dicotomia Público x Privado**

| <b>Domínio Privado</b>   |  | <b>Domínio Público</b>  |
|--|--|---|
| Organizações econômicas privadas operando no mercado econômico e visando fins lucrativos | Organizações intermediárias (p. ex. organizações beneficentes, partidos políticos e grupos de pressão, cooperativas etc) | Organizações econômicas pertencentes ao estado (p. ex. indústrias nacionalizadas e empresas de utilidade pública) |
| Relações pessoais e familiares   |  | Organizações estatais e paraestatais (incluindo as organizações de bem-estar social)                              |

Fonte: Domínios público e privado nas sociedades ocidentais contemporâneas (THOMPSON, 2008, p. 112).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DOS ESTUDOS BRASILEIROS

As primeiras discussões sobre comunicação pública (CP) no Brasil começam num ambiente de abertura à participação da sociedade civil, oportunidade gerada pela redemocratização do Estado. O conceito nasce a partir de estudos promovidos por um grupo de pesquisadores de Brasília, muitos deles vinculados a órgãos estatais e impulsionados pelo ideal de comunicação pública proposto pelo francês Pierre Zémor, que vincula a prática de CP à necessidade de atendimento do interesse público.

Brandão esclarece que, apesar de o pesquisador francês ser propulsor das primeiras pesquisas em comunicação pública no País, os brasileiros incorporaram outros entendimentos à visão de Zémor. Além da administração pública, na perspectiva dos pesquisadores brasileiros, a comunicação pública deve abranger também a iniciativa privada. “Zémor relacionava CP sempre ao setor estatal, enquanto nós ampliamos a abrangência do conceito para incluir a nascente sociedade civil” (BRANDÃO, p. 117).

A comunicação pública no Brasil, então, surge, não como uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas também como uma possibilidade de atuação de empresas e organizações do âmbito privado, além de entidades sociais. Em decorrência disto, Brandão (In DUARTE, 2009, p. 1-33), ao descrever o conceito de comunicação pública, identifica cinco áreas em que a expressão aparece: nas organizações, na ciência, no Estado, na política e na sociedade civil organizada.

Bucci discorda desta compreensão de que a comunicação pública possa ser desempenhada por atores da esfera privada. Para ele, a comunicação pública é sempre financiada por verbas públicas (ou captadas diretamente do público, por meio de taxas, por exemplo) e envolve agentes públicos na sua concepção e realização.

Se o capital desse conta, sozinho, de exercer integralmente a função pública de formar 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. (BUCCI, 2015, p.55)

Apesar de defender que a CP possa ser desempenhada por setores do ramo privado, Brandão reconhece que a atividade é definida comumente como um “processo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a cidadania”. A autora afirma que essa tendência em identificar a atividade de comunicação pública como circunscrita apenas à seara governamental é responsável pela utilização do termo como se denotasse o mesmo que comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política.

Para Brandão, a apropriação do conceito de comunicação pública pelo Estado se deve à tentativa de identificação da comunicação promovida pelos governos com um processo mais democrático, já que em outros momentos da história política do país (Ditadura Militar) a atividade foi acusada de instrumento de manipulação das massas.

Com a redemocratização do país, e mais recentemente no segundo ano do governo Lula, a comunicação governamental, historicamente, de natureza publicitária, passa a vislumbrar o cidadão e a comunicação pública ganha status diferenciado, sendo possível, pela primeira vez, a criação de uma Política Nacional de Comunicação. O objetivo era orientar a prática de comunicação do Estado, segundo o que entendiam sobre comunicação pública, mas para Brandão, a proposta “misturava educação cívica, propaganda política, marketing político e um moralismo filosófico que se manifesta na percepção da comunicação como instrumento pedagógico de ideias políticas” (BRANDÃO, 2009, p. 12).

A dificuldade de se traçar diretrizes para a comunicação pública interfere também na condução das assessorias de comunicação governamental que, pautando-se por um modelo organizacional que submete a atividade à autoridade máxima da instituição acaba por menosprezar o diálogo com o cidadão. Segundo a autora, é inegável “a influência explícita e direta da direção das instituições no direcionamento dos interesses da comunicação, deixando o interesse institucional superar o interesse público” (BRANDÃO, 2009, p. 13).

Para contrapor à questão da influência exercida por um pequeno grupo sobre as diretrizes traçadas para a comunicação estatal, Matos considera necessária a previsão de critérios objetivos para orientar o que é de interesse público. “Do contrário, o debate público corre o risco de privilegiar questões que

representem o interesse de um ou mais públicos específicos, desvirtuando, na origem, qualquer utilidade que se queira pública” (MATOS, 2009, p.53).

Segundo a autora, a definição desses critérios teria dois objetivos: definir o que será publicado e como o assunto será enquadrado. Isso implica dizer que o interesse público, além de orientar a pauta, deverá decidir sobre como o assunto será abordado. Quando não há normas sobre como os assuntos serão tratadas, abrem-se caminhos para “questões pontuais serem defendidas como gerais; interesses particulares se arvorarem como públicos; a fortuita inflação do valor de questões em detrimento de outras; o privilégio de determinadas vias de compreensão e comportamento. (MATOS, 2009, p. 54). A nosso ver, emerge dessa discussão a necessidade de definição de parâmetros que orientem as atividades de comunicação estatal para o interesse público, com base nos requisitos de comunicação pública e dos princípios constitucionais que regem a atuação estatal.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. IN WEFFORT. Francisco C. (Org). Os Clássicos da política. São Paulo: Ática, 2006. P 47-99.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARIÈS, Philippe. DUBY, Georges. A história da vida privada: do império romano ao ano mil. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BARBOSA, Gustavo Guimarães. RABAÇA, Carlos Alberto. Dicionário de Comunicação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

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

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública. IN DUARTE, Jorge. (org.) *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. Jorge Duarte (org). São Paulo: Atlas, 2009. p. 1-33

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Comunicação pública, 17 anos depois. In MORAES, Ângela; SIGNATES, Luiz (ORG.) *Cidadania comunicacional: teoria, epistemologia e pesquisa*, Goiânia: Gráfica UFG, 2016.

Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. Disponível em <http://www.abi.org.br/institucional/legislacao/codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros/>.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>.

DI PIETRO, Maria Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. IN DUARTE, Jorge (Org.) *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. Jorge Duarte (org). São Paulo: Atlas, 2009. p. 59-71.

\_\_\_\_\_. Comunicação pública. In: Boanerges Lopes. (Org.). *Gestão em comunicação empresarial: teoria e técnica*. Juiz de Fora, MG: Multimeios, 2007b. Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 11/12/2016.

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em 10/12/16, às 11h15.

LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm).

Lei nº 12.527/ 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. IN DUARTE, Jorge (Org.) *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. Jorge Duarte (org). São Paulo: Atlas, 2009. p. 47-58.

MATOS, Heloiza. GIL, Patrícia Guimarães. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In COMUNICAÇÃO PÚBLICA interloquções, interlocutores e perspectivas. Heloiza Matos (org.) – São Paulo: ECA/USP, 2013. 288 p

MEDINA, Cremilda. *Notícia: um produto à venda. Jornalismo na sociedade urbana e industrial*. São Paulo: Summus, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.



THOMPSON, John B. A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

ZÉMOR, Pierre. As formas de comunicação de pública. IN DUARTE, Jorge (Org.) *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 214-245.