
Diferenças: comunicação estatal/governamental não é apenas pública ¹

Mariângela Furlan Haswani²
Universidade de São Paulo, São Paulo, SP

RESUMO EXPANDIDO

O presente artigo expõe diferenças entre a comunicação pública e a comunicação pública estatal/governamental. Para tanto, resgata os princípios legais em que opera esta atividade, distinguindo-a da abordagem de comunicação pública, corrente no meio acadêmico dedicado ao tema. A argumentação se dá a partir dos Princípios da Administração Pública, estabelecidos na Constituição Federal do Brasil, de 1988.

Toda comunicação estatal/governamental é pública, mas nem toda comunicação pública é estatal/governamental. Não se trata apenas de uma qualificação superficial do complemento semântico “estatal/governamental”, mas de algumas questões de fundo, de princípios que estabelecem um abismo conceitual entre esses dois títulos, e cujos objetivos miram o exercício da plena cidadania, pelo conhecimento dos direitos pelos cidadãos e dos meios oferecidos para acesso às informações estatais/governamentais.

A literatura acadêmica produzida, no Brasil, em torno da comunicação pública já é bastante substancial, envolvendo autores reconhecidos como Jorge Duarte (2006; 2009), Heloisa Matos (2009; 2011), Elizabeth Brandão (2009), Maria Helena Weber (2017) – esses, pioneiros - e outros, que vêm direcionando suas reflexões para o tema, mais recentemente.

Mesmo pesquisadores italianos - Franca Faccioli (2000), Paolo Mancini (2008), Gregorio Arena (2008), Stefano Rolando (1992, 2018) e outros, em nenhuma obra jogam luzes sobre diferenças entre o público e o público estatal/governamental.

Sem exceção, todos tratam os fundamentos da comunicação pública em uma configuração focada na acepção universal, que reza: A comunicação é pública quando trata de assuntos de interesse geral. Na raiz da comunicação pública estatal/governamental, essa é uma definição insuficiente e, em muitos casos, dissonante.

¹ Trabalho apresentado ao GT Comunicação para a Cidadania do 46º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, realizado de 4 a 8 de setembro de 2023 na PUC Minas.

² Prof^a Dr^a Mariângela Furlan Haswani, docente e pesquisadora na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Email: haswani@usp.br

Num esforço acadêmico relevante, são listadas situações e classificações afins à comunicação governamental. Porém, não se debruçam sobre as particularidades que a condição estatal/governamental apresenta.

Um cenário apropriado para acomodar as reflexões, aqui expostas, se constrói a partir dos conceitos de público e privado, reunidos com grande abrangência por Adrián Gurza Lavalle (2001). Dali, o terreno é pavimentado para a leitura das peculiaridades das características constitutivas da comunicação pública e da comunicação pública estatal/governamental.

A primeira particularidade pousa nos Princípios da Administração Pública. Conforme a Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]” (Constituição Federal 1988).

Esses princípios podem ser ignorados por organizações do Mercado e do Terceiro Setor, se assim lhes aprouver. No Estado e nos governos, não.

Impessoalidade

O presidente de uma empresa ou seus empregados podem ter a promoção pessoal na comunicação tanto quanto desejarem e quiserem expor com seus recursos privados e para seus públicos estratégicos. No Estado e nos governos, não.

Segundo a Lei do Processo Administrativo, trata-se de uma obrigatória ‘objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (art. 2º, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 9.784/99 in MAZZA, 2019: 117)

Desse modo, quaisquer funcionários públicos, eleitos ou não, têm vetada sua projeção pessoal com verbas públicas. Se as emissoras de rádio e televisão ou redes sociais de meios de comunicação privados pautarem entrevistas ou eventos em que autoridades ou servidores públicos apreçam, isso será liberdade de expressão, de linha editorial dos meios privados – mantidos com recursos próprios. Porém, se nos mesmos meios um órgão público empregar verbas públicas para veicular uma campanha de vacinação, um evento cultural ou uma cerimônia de inauguração, nenhum funcionário – mesmo que seja mandatário – poderá ter sua imagem divulgada.

Moralidade

Talvez seja este o princípio mais complexo da administração pública.

Segundo Mazza,

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis (2019: 122).

O autor sintetiza, no trecho acima, a essência da moralidade no universo público oficial. Porém, as afirmações do autor são bastante genéricas e carecem de maior precisão nos padrões mencionados, como lealdade: lealdade a quem ou a quê; lealdade política ou lealdade à lei?

Publicidade

Nenhuma decisão oficial terá seu cumprimento exigido, na sociedade, sem antes estar publicado, publicizado. Formalmente, isso ocorre no conteúdo dos Diários Oficiais (D.O.E.s) da União, dos estados e dos municípios.

O acesso da população a esses Diários é questionável, quer pela disponibilidade das publicações para os cidadãos, quer pela linguagem jurídica empregada na redação. Ainda assim, há que admitir: a publicação nos Diários Oficiais é seguida pelos administradores públicos dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Norberto Bobbio diz que a democracia “é o poder público em público”. Com isso, abre o leque da publicidade oficial para além dos D.O.E.s. O que ocorre no espaço e no tempo da administração pública deve estar acessível a todos.

Mais: conforme Uhlir (2006:69),

a disseminação aberta e irrestrita de informação do setor público [...] promove a melhoria [...] do bem-estar social geral, à medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro” (in HASWANI, 2013: 101)

Eficiência

Acrescentado no art. 37, caput, da Constituição Federal pela Emenda n. 19/98, o princípio da eficiência foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. “Economicidade, redução de desperdícios, qualidade,

rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência” (MAZZA, 2019: 133)

No mundo privado, esses cânones da administração pública podem ser adotados, total ou parcialmente, nos seus planos de comunicação, com vistas ao lucro. Na comunicação governamental, devem ser cumpridos.

Legalidade

Primeiro dos Princípios da Administração Pública, é tratado, aqui, conectado ao Princípio da Legalidade ou da Reserva Legal.

Francisco de Assis Toledo (1994) expõe com clareza mais uma diferença que afeta diretamente a comunicação pública:

O Princípio da Legalidade constitui uma real limitação ao poder estatal de interferir na esfera das liberdades individuais”. Tal princípio possui dois pesos e duas medidas. A Reserva Legal permite aos particulares a liberdade de agir e todas as limitações, positivas ou negativas, deverão estar expressas em leis. Entretanto, aos agentes públicos, o mesmo princípio se torna adverso. A liberdade de agir encontra sua fonte legítima e exclusiva nas leis e, se não houver leis proibindo campo de movimentação, não há liberdade de agir. O Estado, na ausência das previsões legais para seus atos, fica obrigatoriamente paralisado e impossibilitado de agir. A lei para o particular significa "pode fazer assim" enquanto para o poder público significa "deve fazer assim".

A diferença mais visceral e incontestável entre a comunicação pública e a comunicação pública estatal/governamental é a origem dos recursos que mantêm os órgãos públicos: quem paga a conta. No campo privado, quem investe o faz voluntariamente; no caso de sucesso, só os investidores lucram, no caso de fracasso, só os investidores perdem. No Estado, todos investem obrigatoriamente, por meio dos impostos. Ônus e bônus afetam igualmente toda a sociedade que contribui compulsoriamente. Mais: da comunicação estatal/governamental ativa depende a formação da consciência cidadã, que só se constrói a partir dos alicerces da informação.

A comunicação organizacional, essencialmente privada, oferece, sim, instrumentos para operação da comunicação pública estatal/governamental. Mas os princípios do que é público carecem de estar preservados no planejamento, seus objetivos e, principalmente, seus públicos. No campo estatal/governamental não existem públicos, mas um público: toda a população que compõe a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ARENA, G. (Org.) **La comunicazione di interesse generale**. Bologna: Il Mulino, 1995.

_____. **Un nuovo modo di amministrare**. Estudo apresentado na Convenzione nazionale della sussidiarietà. Roma, 12 mar. 2004. Disponível em www.cittadinanzattiva.it. Acesso em: 26 nov. 2008.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRANDÃO, E. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública**. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05:1988>

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUARTE, J. **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

FACCIOLI, F. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio**. Roma: Carocci, 2000.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HASWANI, M. **Comunicação Pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LAVALLE, A. G. **Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MANCINI, P. **Manuale di comunicazione pubblica**. 5. ed. Bari: Editori Laterza, 2008.

MARQUES, A ; MATOS, H. **Comunicação e Política**. São Paulo: Summus, 2011.

MATOS, H. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios Básicos de Direito Penal**. 5a ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

WEBER, M.H.(org). **Comunicação Pública e Política: Pesquisa e Prática**. Porto Alegre: Insular, 2017.