

# CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA.

Elizabeth Pazito Brandão<sup>i</sup>

A expressão “Comunicação Pública” vem sendo usada com múltiplos significados, freqüentemente conflitantes, dependendo do país, do autor e do contexto em que é utilizada. Tamaña diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro, nem mesmo uma área de atuação profissional delimitada. Pelo menos por enquanto, Comunicação Pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de construção.

Pesquisando e analisando os múltiplos significados e acepções que existe para Comunicação Pública, na bibliografia, em sites, em cursos universitários, é possível identificar cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional.

## 1º. CP identificada com os conhecimentos e técnicas da área de Comunicação Organizacional.

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

É com o sentido de divulgação institucional que Suárez e Zuñeda tomam a expressão como título de seu livro e afirmam que qualquer consideração a respeito de comunicação pública deve contemplar "la seriedad y la eficacia con que las instituciones (sean estas empresas, o organizaciones sociales o políticas) encaran sus relaciones con el entorno, y el rango que se le asigna interna y socialmente a esa función". Os autores confirmam o sentido do “público” quando afirmam que

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

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

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

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

<sup>1</sup> SUÁREZ, Adriana Amado; ZUÑEDA, Carlos Castro. **Comunicaciones Públicas**. El modelo de la comunicación integrada. 1ª ed. Buenos Aires:Temas Grupo Editorial, 1999. 303p. p. 13

<sup>2</sup> Biblioteca de Comunicación Pública. Universidad de Puerto Rico. Disponível em <http://biblioteca.uprrp.edu/Copu.htm>. Acesso em 19/11/2005.

<sup>3</sup> Escuela de Comunicación Pública. Universidad de Puerto Rico. Disponível em <http://upracd.upr.clu.edu:9090/catalogo.subgraduado/copu.htm>. Acesso em 05/02/2006

<sup>4</sup> MELO, José Marques de. **Historia do pensamento comunicacional**. São Paulo: Paulus, 2003; 373p. p.57

Com sentido semelhante, várias universidades nos EUA apresentam cursos de graduação e pós na área de "Comunicação Pública", entendendo-se como tal, a partir do exame das disciplinas ofertadas, conhecimentos das áreas de Comunicação Organizacional e/ou Relações Públicas.<sup>5</sup> Na Austrália, a University of Technology, em Sydney<sup>6</sup>, oferece um programa de Bachelor of Arts in Communication (Public Communication) que define o profissional da área como o responsável pelo design e administração de processos de comunicação, tais como os de Relações Públicas e campanhas publicitárias (advertising). O curso é acreditado pelo The Public Relations Institute of Australia e pelo International Advertising Association.

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

## **2º. Comunicação Pública identificada como Comunicação Científica.**

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

Pelo menos dois fatores podem ser apontados para a identificação das atividades de comunicação científica com comunicação pública. Em primeiro lugar, a Comunicação Científica se expande a partir de uma área tradicional da Ciência da Informação, a divulgação científica, à qual se somaram os conhecimentos e experiências acumulados no campo da difusão de informação que tem longa história no Brasil, em especial na agricultura e na saúde. No setor agrícola, transformou-se em uma área específica de estudo e trabalho, a comunicação rural, que desenvolveu metodologias e estratégias apropriadas de comunicação para o homem do campo e sua família. De maneira semelhante, na saúde pública foram construídas estratégias de aproximação e informação para núcleos de populações necessitadas, onde o uso pedagógico da comunicação foi determinante para a melhoria das condições de vida. Trata-se, portanto, de um processo de comunicação construído e mantido pelo Estado, tendo em vista o desenvolvimento do país e de sua população. É justamente esta identidade pública e o espaço público em que atua que identifica a Comunicação Científica com a Comunicação Pública.

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

---

<sup>5</sup> Outras universidades que podem ser citadas com cursos da área de "Public Communication" cujo conteúdo está identificado com as áreas de Comunicação Organizacional e/ou Relações Públicas: University of Texas (Austin), com o curso de Public Communication Strategies Certificate Program (<http://web.austin.utexas.edu/courses/pdc/certificates.cfm>); The School of Public Communication, da Sam Houston State University, onde a disciplina de Public Communications está inserida no programa do Major of Public Relations (<http://www.shsu.edu/catalog/jrn.html#>); University of Wisconsin-Eau Claire ([http://www.uwec.edu/registrar/catalogues/0304/pg\\_commjour.htm](http://www.uwec.edu/registrar/catalogues/0304/pg_commjour.htm)); School of Communication, Washington (<http://www.soc.american.edu/main.cfm?pageid=3>.) Acesso em 18-10-2005.

<sup>6</sup> University of Technology. Disponível em <http://www.uts.edu.au/> Acesso em 18-10-2005

<sup>7</sup> DUARTE, Jorge. **Instituições científicas: da divulgação à comunicação.** In Revista Universitas/Comunicação; Ano I, vol. 1. Brasília; UNICEUB, novembro de 2003. p.47-53

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

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

### **3º Comunicação Pública identificada com Comunicação do Estado e/ou Governamental.**

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

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

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

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

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

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

### **4º Comunicação Pública identificada com Comunicação Política**

Comunicação e política é uma relação de raiz desde que a imprensa, as técnicas de comunicação e as pesquisas de opinião começaram a influenciar a vida política das nações. Alvo de grande parte dos

estudos contemporâneos, tanto no campo da comunicação quanto da sociologia e da política, a área, também conhecida por mídia e política ou mídia e poder, está hoje em verdadeira simbiose com os cenários político, econômico e social, na medida em que a vida na sociedade contemporânea também está, a cada dia, mais “mediada” pela comunicação. Atualmente a mídia é parte do jogo político, econômico e social, e partilha e disputa o poder com ou contra o Estado e com frequência à custa do enfraquecimento do papel do Estado.

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

Este é o sentido mais conhecido da expressão comunicação pública, advinda de uma tradição de estudos que analisa a questão da comunicação contraposta ao interesse público e o seu lugar de direito no espaço público. McQuail<sup>8</sup> faz um levantamento histórico dos conceitos de público, comunicação pública e espaço público entre autores europeus e americanos, e afirma que o termo comunicação pública

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

Da forma semelhante, a definição de Ferguson<sup>9</sup> para comunicação pública diz que esta expressão tem o sentido do que fazem os meios por sua natureza pública, como “los procesos de información e intercambio cultural entre instituciones, productos y públicos mediáticos compartidos socialmente, de amplia disponibilidad y carácter comunal”

É também com este significado que Libois<sup>10</sup> reivindica um direito público da comunicação, isto é, um enquadramento da comunicação pública que não remeta apenas ao direito privado, qual seja o que diz respeito à concorrência entre os operadores das telecomunicações ou aquele que trata da liberdade de expressão dos jornalistas. Para ele, a reflexão sobre a regulação eficaz e legítima do sistema mediático, diz respeito aos fundamentos do direito da comunicação.

## **5º Comunicação Pública identificada como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada**

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

---

<sup>8</sup> McQUAIL, Denis. **La Acción de los medios**. Los medios de comunicación y el interés público. Buenos Aires: Amorrortu, 1998. 500ps.

<sup>9</sup> FERGUSON, M. **Public Communication: the new imperatives**. Londres: Sage, 1990. p.ix in McQuail, op. cit. p.27.

<sup>10</sup> LIBOIS, Boris. **La communication publique**. Pour une philosophie politique des médias. Paris: L’Harmattan, 2002. 350ps.

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

Este é um campo onde prevalecem as práticas comunitárias e provavelmente o lugar onde se alcançou uma interdisciplinaridade nunca conseguida no campo acadêmico ou no mercado. A partir desta perspectiva, o termo comunicação pública passa a ser utilizado enquanto referência a uma prática realmente democrática e social da comunicação, sem compromissos com a indústria midiática e entrelaçada com o cotidiano das populações e suas práticas políticas (no sentido lato do termo). As mídias alternativas, comunitárias, de protesto e as tecnologias novíssimas permitem formas inusitadas de relacionamento com segmentos de públicos e com a opinião pública em geral. O reposicionamento de posturas e propostas leva a Comunicação Pública a assumir reivindicações e posições políticas bastante diversas daquelas defendidas historicamente pela área de Políticas de Comunicação e aqui reside a principal diferença entre os dois termos.

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

Para Jaramillo<sup>12</sup> e seu grupo, da Fundação Social de Porto Rico, a idéia de Comunicação Pública

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

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

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

diferentemente dos anos 70, hoje busca-se tratar de uma série de direitos que devem ser considerados em conjunto, entendidos a partir de sua complementaridade e

<sup>11</sup> Ver site internacional e nacional da organização CRIS – Communication right in the information society [www.crisinfo.org](http://www.crisinfo.org) e [www.crisbrasil.org.br](http://www.crisbrasil.org.br) que disponibiliza vários documentos sobre o tema.

<sup>12</sup> JARAMILLO, Juan Camilo. **Experiencia de la Comunicación Pública**. La Iniciativa de Comunicación. Disponível em <http://www.comminit.com/la/pensamientoestrategico/lasth/lastid-797.html> (p.69/196) Acesso em 20/11/2005.

<sup>13</sup> PERUZZO, Cicília M. Krohling. **Direito a comunicação comunitária, participação popular e cidadania**. Semiosfera, ano V nº 8. Disponível em [http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/conteudo\\_nt\\_01Peruzzo.htm](http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/conteudo_nt_01Peruzzo.htm). Acesso em 18/05/2006.

indivisibilidade. Na prática, o que o quadro de referência tenta responder é de que direitos estamos falando, quais são seus atributos e que indicadores podem medir a sua efetivação.<sup>14</sup>

## CP no Brasil: o surgimento do conceito

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

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

Existe, sem dúvida, uma tendência para identificar Comunicação Pública com o viés apenas da comunicação feita pelos órgãos governamentais. É interessante notar que a expressão começou a substituir outras denominações utilizadas tradicionalmente para designar a comunicação feita pelos governos, tais como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política. A adoção de uma nova terminologia não se dá por acaso, nem é uma questão de modismo, de buscar novos nomes para práticas já consagradas. A substituição dessas terminologias por comunicação pública é resultado da necessidade de legitimação de um processo comunicativo de responsabilidade do Estado e/ou do Governo que não quer ser confundido com a comunicação que se fez em outros momentos da história política do país. Expressões como marketing político, propaganda política ou publicidade governamental têm uma conotação de persuasão, convencimento e venda de imagem, em suma do que ficou conhecido como “manipulação das massas”. O uso histórico dessas expressões obrigou à busca e a adoção de uma terminologia que fosse compatível com a nova realidade política do país, identificando a comunicação com uma prática mais democrática.

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

## Comunicação Governamental

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

Diante do novo cenário político do país, a comunicação de origem governamental também sofreu transformações e buscou a adoção do sentido de comunicação pública, ou seja aquela com objetivo de informar o cidadão. Esta acepção pode ser percebida desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso,

---

<sup>14</sup>. **Direito à Comunicação no Brasil**. Intervezes. Disponível em <http://www.intervezes.org.br/arquivos/GGP.pdf>. Acesso em 20/05/2006.

quando o Presidente afirmava que a comunicação pública era um tema indissociável do funcionamento da democracia, exercendo um papel de instrumento de uma relação aberta e franca do governo com a população<sup>15</sup>. Com este objetivo, também foi anunciada a criação de um *Programa Continuado de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação do Governo*, que ficaria a cargo da ENAP.

Na história da Comunicação Governamental, entre os três poderes, o Executivo sempre teve maior presença efetiva e visibilidade junto à população. Do uso do rádio na época de Getúlio Vargas, passando pelas várias campanhas cívicas, campanhas políticas e pela propaganda dos governos, tanto as produzidas pela ditadura militar quanto as produzidas nos governos democráticos, até o marketing com seu conjunto de técnicas e métodos usados com abundância pelos governos mais recentes, a comunicação persuasiva em suas diversas formas de manifestação atravessou poderosa e incólume todos os matizes políticos, sendo sempre a preferida dos governantes, independe de ideologias ou partido.

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

No entanto, é a partir do Governo Lula que o conceito Comunicação Pública com o sentido de informação para a cidadania começa a ser citado com freqüência e acaba ganhando status. A preocupação com a preparação dos técnicos do executivo para fazer a Comunicação Pública levou à realização de vários cursos de atualização para técnicos e a proposição para a criação da função de Gestor da Comunicação Pública. Já no segundo ano do Governo Lula, em setembro de 2003, o Ministro Luiz Gushiken apresentou as propostas para uma Política Nacional de Comunicação.<sup>16</sup> As posições expressas no documento demonstram que seu objetivo é esclarecer os rumos de uma política de divulgação. A comunicação é considerada vital para que o Governo consiga manter no povo a esperança que Lula gerou na época da eleição, para que o povo não perca as esperanças com relação ao futuro e para buscar despertar as potencialidades latentes desse povo. Para alcançar tal objetivo, indica os grandes conceitos que deveriam nortear a comunicação. O primeiro era “contribuir para a elevação do Brasil à condição de um país poderoso, justo e solidário”. O segundo, “difundir ou criar um sentimento de patriotismo sadio”, alertando para o fato de que isso não se faria com propaganda publicitária. O terceiro conceito era “motivar o povo para as ações úteis e solidárias”, fortalecer valores. O quarto, “difundir comportamentos positivos e saudáveis”, meta sobre a qual o Ministro tinha “dialogado com alguns especialistas nessa área de comunicação, em particular com a Globo que fez muitas campanhas de criar hábitos positivos (...)”. O quinto conceito era difundir a imagem do Brasil para o exterior, mas não só no exterior, mas também do Brasil para o Brasil. O sexto, “mostrar o caráter do governo de equipe”, em especial a prática da “consulta participativa” e os “mecanismos de transversalidade” que considerava a marca do Governo Lula. O sétimo conceito era “mostrar a conduta dos nossos governantes como expressão de conduta ética exemplar e de habilitação moral para o exercício da coisa pública.” Por fim, indicou a necessidade de “que na comunicação se tenha um conceito para estimular os nossos governos, que é o de difundir pensamentos elevados. (...) Um povo sadio precisa de lideranças capazes de encontrar sínteses de pensamentos que eu estou aqui chamando de pensamentos elevados. (...) Então, esse atributo do nosso Presidente (referindo-se às críticas que a mídia costuma fazer a respeito da utilização de metáforas e parábolas pelo Presidente Lula) deve ser visto sob esse conceito, do quanto é bom difundir pensamentos elevados para a formação espiritual de um povo.”

Sem tecer considerações a respeito da distância que separou a prática política das suas intenções, a palestra que lançava as bases da Política Nacional de Comunicação, proferida logo no início do Governo, mostrava a dificuldade para elaborar conceitos sobre o que poderia ser uma política de comunicação para o Estado Brasileiro. Misturava educação cívica, propaganda política, marketing

---

15 [www.enap.gov.br/](http://www.enap.gov.br/). Acesso em 10 de junho de 2002. Matéria da Agência Brasil divulgando a solenidade de assinatura do acordo sobre publicidade de utilidade pública.

16 Palestra “A Política Nacional de Comunicação” proferida em 04/09/2003 pelo Ministro Luiz Gushiken. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum\\_antioresM.htm](https://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum_antioresM.htm) Acesso em 12/10/2006.

político e um moralismo filosófico que se manifesta na percepção da comunicação como instrumento pedagógico de idéias políticas.

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

## **As assessorias de comunicação**

Assessorias de comunicação existem na área governamental desde a década de 70, mas nos últimos anos tiveram uma expansão espantosa, cuja marca principal foram as mudanças nas atividades de responsabilidade dessas assessorias e a formação de um segmento profissional que exige conhecimentos especializados para dar conta de seu novo papel no complexo burocrático do Estado. O crescimento das assessorias pode ser apontado como um dos fatores motivacionais para o desenvolvimento do conceito de Comunicação Pública. Em 2003, o IX Seminário de Comunicação do Banco do Brasil, com o tema central "*Mídia, Comunicação Pública e Participação Social*" levou a formação de uma lista no Yahoo denominada Comunicação Pública, que reúne assessores de comunicação de várias instituições, com predominância de órgãos públicos e empresas de governo de todo o Brasil.

É preciso ressaltar, porém, que muitas ainda se pautam por um modelo organizacional governamental da década de 70, o modelo das ACS (Assessorias de Comunicação Social, denominação tradicional) diretamente submetidas à autoridade máxima da instituição (Presidente, Diretor Geral etc.) e subdivididas em três áreas: publicidade, relações públicas e imprensa. O modelo corresponde a uma prática de trabalho onde o foco é o atendimento à cúpula da instituição, com a função de "dar visibilidade" ou seja, "colocar na mídia" o órgão governamental, ou dela defendê-lo. Algumas instituições públicas têm ousado um novo design da comunicação, porém, de modo geral, a concepção do trabalho de comunicação nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a mídia e não com o cidadão.

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

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

---

<sup>17</sup> CÁRDIA, Julio Pinheiro; PIRES, Marina Reyes de Gomes. **Estudo de caso sobre o Referendo sobre a comercialização de armas de fogo no Brasil**. Monografia de Conclusão do Curso de Comunicação Institucional e Relações Públicas, IESB, dezembro de 2005.

## Comunicação Pública na área acadêmica

Na área acadêmica, a compreensão de Comunicação Pública como informação para a construção de cidadania está ligada a um autor francês, Pierre Zémor, que publicou em 1995 um pequeno livro<sup>18</sup> ainda não traduzido no Brasil, mas bem conhecido por conta das facilidades da tecnologia. No final da década de 90, quando se começava a discutir Comunicação Pública como conceito, não havia bibliografia adequada para ser usada com alunos, o que me levou a fazer uma tradução adaptada do livro de Zémor. A tradução correu entre alunos e no meio do grupo de comunicadores de Brasília e acabou por se tornar um marco decisivo na concepção de Comunicação Pública.

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

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

### As tentativas de construção do conceito de CP

A expressão CP em diversos países pode não passar disso: uma expressão aceita sem grandes conflitos, como foi colocado na primeira parte deste artigo. Já no Brasil, ela está sendo construída como um conceito que tem provocado muita discussão, mas nenhuma delas até agora, apresentou diferenças significativas ou propôs a formação de um conceito diferente do que já está colocado com base na formulação de Zémor. No entanto, a discussão na ambiente acadêmico tomou tal dimensão que já existe uma espécie de “comunicação pública do B”, muito antes de haver um consenso, conhecimento generalizado por parte dos profissionais ou uma razoável concordância a cerca do conceito que justificasse a existência da discordância.

Uma característica de quase todos os autores da área é o cuidado extremo em citar o que a Comunicação Pública não é, apesar de ainda não se ter chegado a um acordo sobre o que ela é ou deveria ser. E o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que a Comunicação Pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao Governo. Encontram-se insistentes ressalvas sobre o assunto em Matos<sup>19</sup>, em Costa<sup>20</sup>, em Mello<sup>21</sup>, em Duarte<sup>22</sup> em Silva<sup>23</sup>, em Oliveira<sup>24</sup> e nos meus próprios textos. A preocupação que ronda o espírito acadêmico para ressaltar a diferença entre CP e governamental poderia levar a pensar que tal abordagem já foi objeto de um número expressivo de artigos ou mesmo de normas ou declarações que ligasse indelevelmente o conceito de Comunicação Pública ao âmbito governamental. Entretanto, só dois autores fazem tal afirmativa: uma é Novelli, em

<sup>18</sup> ZEMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris; PUF, 1995. (Tradução da autora).

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

<sup>20</sup> COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de Interesse Público**. Idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006. 160 p.

<sup>21</sup> MELLO, Ricardo. **Comunicação de Interesse Público**. A escuta popular na comunicação pública: construindo uma nova política. Recife: Fundaj. Ed. Massangana, 2004. 194p.

<sup>22</sup> DUARTE, Jorge Duarte. **Comunicação Pública**. In, .....

<sup>23</sup> SILVA, Luiz Martins. **Comunicação Pública: Estado, Governo e Sociedade**. In BRANDÃO, Elizabeth; MATOS, Heloíza; MARTINS, Luiz. Algumas abordagens em Comunicação Pública. Brasília, Casa das Musas, 2003. p.34-47

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). **Comunicação Pública**. Campinas; Alínea, 2004. 208p

artigo que só foi publicado recentemente <sup>25</sup> e o outro é Silva<sup>26</sup>. Ainda mais pitoresco é saber que esta multiplicidade de visão está fundamentada em um mesmo autor que é Pierre Zémor.

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

Começando pela publicação mais recente, a Revista *Organicom*<sup>27</sup> retrata com fidedignidade a dificuldade que existe para a construção de um conceito na área de comunicação, o que não é estranho, na medida em que o próprio campo da comunicação ainda não conseguiu acordar a respeito de sua própria abrangência e limites. O título do número em questão da revista, “Comunicação Pública e Comunicação Governamental”, já indica que se pretende estabelecer a diferença entre uma e outra, para não fugir da dicotomia que a academia se impôs por conta própria. O texto da Introdução revela a dificuldade para lidar com conceitos, pois os editores utilizam várias denominações em referência ao mesmo campo conceitual de Comunicação Pública. Apresentam-na como área distinta da Comunicação Política e da Comunicação Governamental, que teria como ponto em comum a comunicação cívica e o seu papel na democracia contemporânea, afirmam que o “fim primeiro” dessas três comunicações é a manutenção da democracia, e que o “interesse público está acima de tudo.” Em seguida, o tema comunicação pública é conduzido mais claramente para a área governamental, identificando uma e outra, falando sobre a questão da responsabilidade de informação que os governantes têm em um sistema democrático e a ligação da comunicação com o desempenho dos profissionais de Comunicação Social, em especial a comunicação organizacional e Relações Públicas. Por último, cita a presença dos movimentos sociais. Em resumo, aponta-se a CP para as várias direções para as quais apontam os artigos da publicação, mas em nenhum existe uma proposta conceitual esclarecedora.

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

Apresenta então as concepções sobre CP conhecidas até aquele momento, começando com a de Zémor que, no entender da autora, por pressupor o envolvimento de uma **multiplicidade de objetivos e de atores sociais, torna difícil a conceituação de comunicação pública como uma modalidade da comunicação política**. Em seguida trabalha outros autores, americanos e canadenses e termina fazendo uma síntese das concepções de comunicação pública afirmando que ela parece estar sendo vista como um discurso estranho ao conteúdo geral da mídia de massa, que precisa passar por um processo de decodificação específica. “Daí esse discurso que engloba informações de utilidade pública ser tomado como algo em separado nas relações comunicativas entre governo e cidadão. De um lado estaria o discurso do Estado: uma comunicação oficial, informativa ou persuasiva; de outro ficariam as informações incorporadas ao universo geral das mídias, informações sintetizadas, recortadas e imiscuídas a um espaço de entretenimento.” Assume ainda a concepção de mundo mediatizado e de espetacularização da sociedade, quando afirma que a onipresença da mídia em tempo real e as sondagens deram conta de toda a realidade, mas não “diminuiu o abismo entre o círculo de tomada de decisões políticas e o homem comum, não aproximou os jornalistas, os políticos e as elites do resto da sociedade, não dando conta da vida democrática.”

No último artigo de Matos sobre o tema, Comunicação Política e Comunicação Pública, a autora retoma a tentativa de aclarar o conceito de CP como vertente da Comunicação Política,

---

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

<sup>26</sup> SILVA, Luiz Martins. Op, cit.

<sup>27</sup> Op. cit.

reconhecendo a centralidade da mídia como determinante na sociedade, bem como as transformações na tecnologia e no mercado contribuindo para novas formas de interação política – redes de interação nas quais a CP está implicada.

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

Para Matos, “a orientação básica do conceito de CP é prioritariamente de ordem democrática, referente ao senso comum político, e em associação direta com normas herdadas da visão liberal – em estreita relação com o Estado; secundariamente, está em conformidade com os valores relacionados à comunicação como instrumento e meio independente do Estado.” No entender da autora, os grupos de mídia são os responsáveis pelo deslocamento progressivo do pólo público-cidadão para o pólo público-consumidor e, por conseguinte a análise do lócus da CP também se desloca da mídia, como produtora dos conteúdos de interesse público, para o campo da comunicação política. A partir desta premissa, busca entender a inserção da comunicação pública no contexto da comunicação política e a comunicação governamental como forma de CP e com articulações com a comunicação política.

A análise dos textos de Matos indica que ela assume a existência da dicotomia público x privado como o cenário político possível e nele baseia seus argumentos. Assim como outros autores (Costa e Mello, por exemplo) demonstra concordar em certos momentos com a concepção idealizada de uma comunicação pedagógica, comum a muitos autores desta área, que poderia dar conta ou ser o principal instrumento do processo de democratização da sociedade.

Para Novelli<sup>28</sup>, a Comunicação Pública é aquela “praticada pelos órgãos responsáveis pela administração pública” e que tem importância significativa para o exercício da participação política e da cidadania. A ela caberia “extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado”. Para a autora, a Comunicação Pública deve ser compreendida como “o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou compartilhamento das informações de interesse público, passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança”. Deve-se notar aqui que, mesmo assumindo o conceito como sendo próprio da esfera governamental, Novelli faz questão de ressaltar que não se trata de nenhuma espécie de propaganda, mas sim de um instrumento de relacionamento, remetendo pois à concepção de Zémor. Com base nela, faz uma apresentação das estratégias governamentais possíveis para desenvolver novos mecanismos de governança, localizando o papel da comunicação na prática da governança, apontando um modelo comunicativo possível para as instituições governamentais. O artigo de Novelli traz luz para a questão da governança e sua ligação com a Comunicação Pública, mas também não chega a conceituar CP, uma vez que limita o conceito ao âmbito governamental, sem entrar em discussões teóricas sobre o tema, até porque não era o objetivo do artigo. Ao fazer isso, restringe o entendimento da complexidade do conceito levando a um possível entendimento da CP como uma espécie de “comunicação institucional do bem”, praticada pelos governos. Assim como outros autores, concebe a comunicação como um instrumento poderoso, com capacidade para a manutenção do Estado Democrático. Para a autora “a prática da comunicação pública, quando conduzida de forma ética e responsável, tem a possibilidade de promover e consolidar o engajamento ativo dos cidadãos nas definições e implantações de políticas públicas”.

Dois livros publicados no Brasil com o título Comunicação Pública também demonstram a dificuldade de um entendimento comum para o conceito. O de Lara trata exclusivamente dos problemas diários do relacionamento de uma assessoria de comunicação com a imprensa e com os publicitários que atendem aos órgãos governamentais<sup>29</sup>. O de Costa<sup>30</sup>, que reúne artigos de diversos autores, a maior parte deles tratando de publicidade, defende que a CP deve ser entendida como Comunicação de Interesse

---

<sup>28</sup> Op. cit.

<sup>29</sup> LARA, Mauricio. **As sete portas da comunicação pública**. Belo Horizonte: Gutenberg, 2003; 147 p.

<sup>30</sup> Op. cit.

Público, e que esta requalificação conceitual das premissas do interesse público na comunicação é uma tarefa necessária para delimitar com clareza os diversos universos que integram o espaço público da comunicação. Como todos os outros autores, Costa afirma que existe uma confusão e que a “Comunicação de Interesse Público” é associada “por aqui” quase exclusivamente à comunicação realizada pelos governos e outros agentes públicos. “Esse é, por exemplo, o sentido comumente associado ao termo comunicação pública: na prática, ocorre uma percepção de que a comunicação pública diz respeito às ações de comunicação no âmbito da administração pública, que acompanha a tomada de decisão de governos e outros agentes públicos.”<sup>31</sup> A confusão citada pelo autor também é referida às ações da iniciativa privada que “sob o pretexto de divulgar ações que beneficiariam a sociedade – caso da maior parte das ações de responsabilidade social das empresas – beneficiar-se, na ação de comunicação, apenas a imagem institucional do anunciante.”<sup>32</sup>

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

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

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

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

## Raízes do conceito de Comunicação Pública

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

A expressão, afinal, nada tem de novo. Vem sendo usada no Brasil, pelo menos, desde que se começou a discutir Direito e Políticas de Comunicação, ainda na década de 70. No início da década de 80, a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, movimento civil que congregou

---

<sup>31</sup> Op. cit. p. 21

<sup>32</sup> Op. cit. p. 15

<sup>33</sup> Op. cit. p. 23

<sup>34</sup> Op. cit. p. 35

entidades, profissionais e intelectuais, pretendia apresentar propostas de políticas de comunicação à Constituição Federal. Neste contexto de discussão sobre os direitos de comunicação, em especial a necessidade de se formular políticas públicas de comunicação, a expressão comunicação pública já era utilizada, mas, como explicou Daniel Herz “entendida como comunicação estatal, própria do Estado, ou seja, como uma forma de distingui-la da comunicação realizada pelo setor privado”.<sup>35</sup> Houve, portanto, uma ampliação do significado da expressão, na medida em que novos atores começaram a participar ativamente na construção da democracia. Porém, se o cenário político explica a busca por um termo cujo significado seja mais adequado a um novo tempo, ele não explica *per si* a facilidade com que ele tem sido adotado e cultuado.

Defendo que esta adoção entusiasmada acontece porque o novo conceito responde a um ideal utópico alimentado e buscado pelo pensamento comunicacional, não só no Brasil, mas em toda a latino-américa, que dominou o cenário da comunicação dos anos 60 até meados dos anos 80.

Pretender levantar a história do conceito Comunicação Pública seria, em princípio, uma impropriedade, já que se admite que seja um conceito em construção e com múltiplos significados. Entretanto, é possível apontar fatos e marcos que pontuaram esta busca utópica de uma comunicação messiânica, que pretendia ser capaz de unir os povos e ser um dos principais instrumentos na construção de um mundo mais justo.

Dois fatores históricos são fundamentais para compreender esta raiz histórico-sentimental que alimenta a proposta da comunicação pública:

- a) os debates sobre desenvolvimento/subdesenvolvimento que dominaram o cenário dos anos 50 e 60;
- b) a influência da concepção idealística de comunicação social da Igreja Católica latino-americana aliada ao ideal histórico da comunicação.

O ideal histórico da comunicação, quase quixotesco, foi a marca do pensamento e da produção acadêmica na América Latina. A Comunicação Pública pode se analisada como uma renovação deste ideal, bem mais crítica, é verdade, mas buscando resgatar o sentido verdadeiramente social da Comunicação, esquecido por força do fazer profissional voltado para o atendimento do mercado empresarial, político, ideológico ou personalista. A Comunicação Pública ecoa hoje alguns dos ideais de uma comunicação libertadora e fruto de uma visão humanística da sociedade, cuja influência no pensamento e na prática universitária vai declinar bastante a partir de meados dos anos 80, quando se observa o que Marques de Melo chamou de “desideologização”<sup>36</sup> da comunicação na América Latina. Fenômeno para o qual contribuiu significativamente a crise que se abateu sobre a UNESCO e outras agências internacionais e o sentimento de derrota política assumido pelas esquerdas latino-americanas com o fim da polarização ideológica capitalismo x comunismo.

Deve-se ressaltar também que este resgate é mais sentimental e idealístico do que formado por práticas e métodos. Da parte do Estado, o que se entende por comunicação sofreu transformações significativas, mas não radicais. Por parte da sociedade organizada, sim, a proposta sobre como fazer comunicação está ainda mais radical. Busca-se uma comunicação mais democrática, muito mais participativa e autóctone do que se pretendeu naqueles anos e que seja capaz de reconhecer o papel decisivo e protagonista das populações, sua autonomia e a defesa para produzir sua própria informação, de acordo com sua história, costume, com seu cotidiano e sua estética.

## **Marcos Históricos**

### **A ideologia desenvolvimentista e sua influência no campo da comunicação**

No final dos anos 60 e na seguinte década de 70, a agenda internacional de temas sociais, econômicos e políticos foi marcada pelos debates sobre os caminhos que deveriam ser seguidos em busca de uma solução para o fosso entre países desenvolvidos e os subdesenvolvidos ou, para utilizar um eufemismo da época, países em desenvolvimento. Essa agenda gerou paradigmas teóricos que dominaram a produção científica, tais como as Teorias da Modernização, Teoria da Dependência e Teoria do

---

<sup>35</sup> VERAS, Luciana Patrícia Campos. **Comunicação Pública, interesse público e internet**. Estudo sobre o uso da internet como instrumentos de Comunicação Pública: o caso do MPF. Monografia de conclusão do curso de Pós-Graduação em Assessoria de Comunicação Pública. IESB, novembro de 2005.

<sup>36</sup> MELO, José Marques de. **História do pensamento comunicacional**. São Paulo: Paulus, 2003; 373. p. 72

Desenvolvimento que, por sua vez, foram absorvidas pelos campos cultural e comunicacional que adotaram seus postulados de análises. A expressão desenvolvimento pretendia designar, pelo seu oposto, o subdesenvolvimento, o estágio daqueles países que ainda não tinha acesso aos benefícios do que se considerava progresso. Houve, portanto, aquilo que Mattelart designa como uma metamorfose da ideologia do progresso em ideologia do desenvolvimento e, neste momento, a comunicação de massa com seus instrumentos, técnicas e estratégias passava a ser crucial para atender aos objetivos das nações.<sup>37</sup>

Basicamente, as teorias desenvolvimentistas sustentavam que: a) o subdesenvolvimento era uma espécie de estado original, atrasado e tradicional da organização societária, que deveria evoluir até chegar à sociedade moderna; b) o desenvolvimento aconteceria como um processo natural da evolução social; c) as características psicossociais eram as grandes responsáveis pelo estágio de subdesenvolvimento dos povos. A modernização era o processo evolutivo que permitiria ultrapassar o estado tradicional, promovendo as mudanças econômicas, políticas e sociais necessárias.

O raciocínio tornava indispensável explicar como se dava esta passagem para a modernização e o progresso, para que ela pudesse ser reproduzida pelos países subdesenvolvidos. Entre os principais fatores para se alcançar o progresso, estavam os classificados como “características psicossociais”, tais como a) a inexistência da estrutura de caráter e de motivação que levaria a população a consumir, poupar e investir apropriadamente e b) atitudes conformativas, incapazes de promover mudanças. A modernização implicava uma mudança radical nessas características; é quando o conceito de modernização passa a implicar o pressuposto de mudança de atitudes, de hábitos e de comportamento, o que explica a importância estratégica que as teorias desenvolvimentistas emprestaram à comunicação de massa. O objetivo era impedir o isolamento das comunidades atrasadas; expandir novas atitudes, formas de vida e hábitos; formar uma opinião pública favorável às mudanças necessárias; ser instrumento do “efeito demonstração” dos padrões das sociedades desenvolvidas.<sup>38</sup> A partir deste raciocínio fica estabelecido o trinômio desenvolvimento – modernização – comunicação<sup>39</sup>.

As bases para alcançar o desenvolvimento foram firmadas na década de 60 pelo governo americano tendo como uma de suas pontas de lança a Aliança para o Progresso, lançada em 1961 como um programa de ajuda aos países em desenvolvimento. “Seus efeitos concretos fizeram-se sentir em três terrenos de aplicação: planejamento familiar, inovação no meio rural e novas tecnologias educativas. Em todos esses domínios, a ‘difusão de atitudes modernas’ ocupou o primeiro plano”.<sup>40</sup> No Brasil, na esteira desses projetos de cooperação internacional se desenvolveu, no final dos anos 60 e início da década de 70, o projeto SACI – Projeto Satélite Avançado de Comunicações Interdisciplinares, cujo objetivo era fornecer ao governo federal subsídios para a implantação de um sistema de teleeducação. O projeto estava a cargo do INPE (Instituto de Pesquisas Espaciais) que pretendia transmitir programas de rádio e televisão para escolas de primeiro grau. Para isso, algumas escolas teriam recepção via satélite, com antenas parabólicas, e as outras utilizariam as emissoras rurais da Igreja católica, que veiculavam as aulas radiofônicas do MEB, ou a TV-Universitária de Natal, cujo canal pertencia à Universidade Federal do Rio Grande do Norte e seria implantado pelo INPE em função do Projeto SACI.<sup>41</sup>

Assim como o cenário mundial estava bi-partido na chamada Guerra Fria, no campo acadêmico e cultural as teorias e as metodologias também se polarizaram. De um lado, a ideologia de esquerda que dominou o cenário intelectual e artístico dos países do Terceiro Mundo, a partir da segunda década do século XX e, de outro, a ideologia capitalista que disseminava teorias e paradigmas que encontravam uma resistência ativa entre intelectuais e artistas terceiro-mundistas. No Brasil, essas duas posições antagônicas geraram influências e correntes distintas e igualmente poderosas para a formação do

---

<sup>37</sup> MATTELART, Armand. **Comunicação Mundo. História das idéias e das estratégias**. Petrópolis: Vozes, 1994. 320 p. p. 170. Os capítulos 7 e 8 deste livro trazem uma análise preciosa do assunto.

<sup>38</sup> MACHADO, Lia Pinheiro. **Alcance e limites das teorias de modernização**. In *Sociologia do Desenvolvimento II*. DURAND, José Carlos Garcia; MACHADO, Lia Pinheiro. São Paulo: Zahar Editores, 1975. 226p. p. 185 a 206.

<sup>39</sup> O livro clássico que coloca os princípios do desenvolvimento baseados em modernização – mudança é o de Daniel Lerner, “The Passing of Traditional Society. Modernizing de Middle East”; os outros dois clássicos para entender o papel da comunicação são *Comunicações e Desenvolvimento Político*, organizado por Lucien W. Pye, e que reuniu os maiores nomes do desenvolvimentismo nos EUA, e *Comunicação de Massa e Desenvolvimento*, de Wilbur Schramm, publicado com o apoio da Unesco em 1964.

<sup>40</sup> MATTELART. op.cit. p. 182

<sup>41</sup> ANDRADE, Arnon A. M. de. **Política e afeto na produção de identidades e instituições: a experiência potiguar**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 30, 2005. Acesso em 13 Oct 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782005000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000300011&lng=en&nrm=iso).

pensamento e das práticas comunicacionais e ambas partilharam de um mesmo lócus e de um mesmo tempo. Marco desta disputa ideológica foi a extensão rural que surge justamente no bojo dessas posições desenvolvimentistas, mas que abrigou concomitantemente uma forte reação sustentada pelo pensamento de esquerda.

A polarização das posições vai produzir, por um lado, as teses desenvolvimentistas e de modernização geradoras de uma corrente de pesquisas e metodologias de trabalho que serão marcantes e extremamente importantes para o cenário econômico, político e social da época; de outro lado, o pensamento de esquerda constrói uma sólida produção crítica, especialmente nas áreas de sociologia, educação e comunicação, que enfrenta e questiona a cada momento as teses desenvolvimentistas e propõe caminhos próprios para alcançar um desenvolvimento autóctone.

## **A Comunicação Rural.**

A criação dos serviços de Extensão Rural incentivou o desenvolvimento de uma área de comunicação voltada para a formação e informação da população agrícola que ficou conhecida como comunicação rural. A expansão da extensão e o sucesso de seus resultados estavam assentados em metodologias chamadas extensionistas, que nada mais eram do que métodos e estratégias de comunicação criados a partir das pesquisas e estudos produzidos no âmbito do desenvolvimentismo. O modelo teórico de comunicação adotado pela extensão rural ficou conhecido como difusionismo e seu papa foi Everett M. Rogers, da Universidade de Stanford, que construiu uma tipologia de agricultores para descrever as maneiras como a população rural lidava e reagia às mudanças introduzidas em seu meio. Amplamente discutido na América Latina, por diversas vezes, Rogers esteve no Brasil para estudar de perto a metodologia extensionista e suas práticas. O volume de conhecimentos que os pesquisadores americanos acumularam na década de 70 sobre o fenômeno da comunicação na sociedade brasileira (resultado de estudos de campo aqui realizados) foi listado por Marques de Mello em 1976, com 235 títulos. Ressalta o autor que “não obstante a variedade das pesquisas feitas ou patrocinadas pelos norte-americanos, há uma característica que homogeneiza fortemente a maioria.

A reação a este “*american way*” de desenvolvimento, ou modelo imperialista, para usar a expressão crítica da época, adquiriu força e conquistou muitos adeptos. Intelectuais, artistas, professores universitários e a Igreja pregavam um outro modelo possível de desenvolvimento, que partisse do respeito aos povos, considerasse a convivência de outras formas culturais e se empenhasse na construção de um mundo mais justo a partir das características regionais, culturais e sociais. O movimento de reação aos padrões norte-americanos defenderá a idéia de libertação do continente oprimido pelas ditaduras militares e pelo imperialismo econômico e cultural e, em nível interno, a libertação das classes populares urbanas e rurais, operários e camponeses, da opressão das elites econômicas. Libertação, como pregado pela Igreja Católica, significava devolver a palavra e a ação aos movimentos populares, à época em grande refluxo pela repressão do Estado.<sup>42</sup>

Contra o modelo difusionista de comunicação rural, surgem propostas de comunicação participativa que teve como expoentes no Brasil Juan Diaz Bordenave e o educador Paulo Freire que, apesar de ter publicado um único livro sobre extensão<sup>43</sup>, marcou seu nome também nesta área aplicando os princípios da “pedagogia do oprimido” à crítica extensionista. Assim como Paulo Freire, Bordenave apontava as particularidades nos códigos de comunicação utilizados pelas comunidades rurais afirmando que era impossível falar-se em comunicação para o público rural, sem levar em consideração as características de determinadas regiões do país e de sua população.<sup>44</sup> Bordenave buscava também uma comunicação mais regionalizada que considerasse a diversidade cultural, de costumes e de hábitos das populações rurais.

Os dois autores apenas ilustram a corrente de pensamento que se coloca contra os “modelos prontos para usar” e buscam entender a cultura e o contexto em que viviam as populações. Muitos outros se somaram a esta corrente de pensamento, abrindo espaço para a participação popular no processo de desenvolvimento e que pode ser apontado como a raiz do trabalho que hoje fazem os movimentos

---

<sup>42</sup> SANTOS, Maria Salett Tauk. **Comunicação Participativa e ação libertadora: marxismo e cristianismo combinados na teoria da comunicação dos anos 1970 e 1980.** In, MELO, José Marques; GOBBI, Maria Cristina; KUNSCH, Waldemar Luiz. Matrizes comunicacionais latino-americanas. *Marxismo e Cristianismo.* São Bernardo do Campo; UMESP, 2002; 271p. p.220.

<sup>43</sup> FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** São Paulo; Paz e Terra, 2001.

<sup>44</sup> BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é Comunicação Rural.** São Paulo; Brasiliense, 1985.

populares. Os princípios de Freire e Bordenave, atualíssimos, foram renovados no campo da Comunicação Pública que trabalha com a comunicação popular.

### **A UNESCO e a Nova Ordem**

O tema do desenvolvimento e suas questões correlatas como “dependência”, “imperialismo”, “dominação ideológica”, “questão nacional”, “alienação” e outros, tornou-se um paradigma científico e de ativismo político que perpassou todos os campos das ciências sociais e humanas. Papel destacado nessa discussão teve a UNESCO que, em um ou outro momento, sustentou ambas as posições.

Correntes teóricas da ciência social estimulavam estudos com o objetivo de analisar a atuação dos meios de comunicação de massa no contexto da dependência, buscando denunciá-los como um dos mais importantes instrumentos de dominação ideológica das classes dominantes e de manutenção do *status quo*. Enquanto os estudos de denúncia marcavam a produção no campo acadêmico e cultural, buscava-se uma prática comunicacional e artística que pudesse engajar no processo de desenvolvimento parcelas marginalizadas da sociedade, populações e países, que necessitavam “ter voz”.

A participação dos excluídos implicava, obrigatoriamente, a luta pela democratização dos meios de comunicação e seu principal marco foi a NOMIC, Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação. Os princípios que guiavam a NOMIC já tinham sido colocados na UNESCO desde os debates sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional, quando surgiu como uma condição imprescindível para se estabelecer a justiça na estrutura de comunicações e de informação mundial<sup>45</sup>. A NOMIC defendia o estabelecimento de sistemas de comunicação que não funcionassem em um sentido único e que dessem oportunidade aos povos dos países em desenvolvimento para participar desse fluxo de informação através da produção e disseminação de suas próprias informações e análises. Isto significava, em suma: “1) a supressão de barreiras internas e externas à comunicação; 2) pluralismo de informação; 3) liberdade de imprensa; 4) livre circulação de informação, das idéias e das pessoas; 5) liberdade dos jornalistas, inseparável da responsabilidade e da supressão de monopólios”<sup>46</sup>.

A XIX Conferência Geral da UNESCO, realizada em Nairóbi, no Quênia, em 1976, propôs um exame geral dos problemas relativos à comunicação na sociedade, à luz dos progressos tecnológicos e da evolução crescente das relações mundiais, em toda a sua complexa amplitude. A proposta resultou na constituição de uma comissão internacional para o estudo dos Problemas da Comunicação que, dois anos depois, apresentou à UNESCO o histórico informe conhecido como Relatório MacBride, transformado em livro e publicado em 1980.<sup>47</sup>

Para Mello, o fato de o Relatório ter surgido no cenário mundial já no final do período da Guerra Fria, provocou um bombardeio pela diplomacia norte-americana, com o apoio de vários governos e instituições do mundo capitalista, e quase nenhuma defesa pelo bloco comunista que já perdia sua força política. Naquele momento, a defesa do Relatório “foi assumida por intelectuais terceiro-mundistas e por instituições de prestígio mundial como a Igreja Católica” e a essência do diagnóstico “continuou a ser preservada por entidades culturais e organizações não-governamentais atuantes em várias partes do mundo”.<sup>48</sup>

### **A Igreja Católica ajudando a construir a comunicação com os cidadãos**

A nova proposta da comunicação foi assumida e praticada pela Igreja Católica latino-americana que identificava e ratificava suas idéias, ideais e metodologia. Sua participação foi decisiva na adoção de práticas alternativas de comunicação voltadas para a libertação dos povos e para o estímulo à participação dos cidadãos na construção de sua liberdade. Se uma frase fosse capaz de resumir esta conjunção ideológica aparentemente improvável entre o pensamento de esquerda e o catolicismo, a frase seria “*dar*

<sup>45</sup> MATTA, Fernando Reyes (org). **A Informação na Nova Ordem Internacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1980, 291p. p.03

<sup>46</sup> Dias, Marco Antonio Rodrigues. **Comunicação, cultura e educação: a difícil busca de democratização em tempos de globalização**. Paper apresentado no Seminário Internacional Alternativas á globalização: potências emergentes e os novos caminhos da modernidade. Rio de Janeiro, outubro de 2005.

<sup>47</sup> UNESCO. **Um Mundo e Muitas Vozes**. Comunicação e Informação na Nossa Época. Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/UNESCO, 1983. 500p.

<sup>48</sup> MELO, José Marques de. **A participação latino-americana na concepção das teses sobre a democratização da comunicação: re-visitando MacBride e a NOMIC**. In Revista de Economia Política de las Tecnologias de la Información y Comunicación. [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br). Vol. VIII, n.6, Sep.-Dic. 2005.

voz aos que não têm voz”. Transformou-se em uma autêntica missão que reuniu os militantes e todos aqueles que, de alguma forma, buscavam incorporar segmentos minoritários da sociedade ao processo de construção democrático.

A preocupação da Igreja com as questões de comunicação é colocada a partir do Concílio Vaticano II, em especial em um de seus documentos, a encíclica papal *Inter Mirifica*, de 1963. Pela primeira vez, um documento universal da Igreja assegurou a obrigação e o direito de ela utilizar os instrumentos de comunicação social, marcando a posição oficial da Igreja sobre o emprego dos meios de “comunicação social”. Na interpretação de Puntel, a expressão comunicação social foi preferida aos termos *mass media* e *mass communication*, significando que “a Igreja quis assumir uma visão mais otimista da comunicação frente às questões sociais”. É também o *Inter Mirifica* que oficializa o Dia Mundial da Comunicação, o único indicado por um concílio da Igreja.<sup>49</sup>

Justiça social e paz são consideradas exigências da missão da Igreja e é neste contexto que ela “começa a desenvolver um interesse geral pela análise sociológica, especialmente pelas teorias de modernização e de desenvolvimento”<sup>50</sup>. O Vaticano II é também a inspiração para o surgimento da Teologia da Libertação de Gustavo Gutierrez que defendia que libertação era o que a América Latina precisava mesmo, e não de desenvolvimento.

Também neste tempo, a Ação Católica, movimento surgido na década de 30 ligado à Igreja, começa a atuar por meio de setores especializados ligados à juventude, tais como a JAC (Juventude Agrária Católica), a JOC (Juventude Operária Católica), JEC (Juventude Estudantil Católica) e a JUC (Juventude Universitária Católica). Para Souza<sup>51</sup> a JUC teria uma influência particular quando lançou a idéia de procurar um ‘ideal histórico’<sup>52</sup> para o Brasil (1960), participando intensamente da política universitária e fornecendo quadros militantes para a educação popular. Em 1960, um convênio entre a CNBB e o MEC criava o Movimento de Educação de Base (MEB), com escolas radiofônicas espalhadas por várias regiões e com programas de alfabetização e de educação fundamental, fruto da iniciativa pioneira de Dom Eugênio Salles quando lançou o Movimento de Natal, no Rio Grande do Norte, em 1958, que usava as escolas radiofônicas para “desenvolver uma orientação básica de alfabetização e despertar a consciência crítica sobre os problemas da população, instruindo-a na fé”. Cite-se ainda o Movimento Popular de Cultura, do Recife, que usava o método Paulo Freire “assumido por gente da Igreja, trabalhadores, organizadores do movimento”.<sup>53</sup>

A conjunção marxismo e cristianismo como matriz do pensamento comunicacional vai construir correntes acadêmicas que se tornaram hegemônicas na formação do pensamento comunicacional brasileiro.<sup>54</sup> Os princípios que formaram a militância da esquerda católica vai influenciar de maneira significativa, em pleno período da ditadura militar, as propostas de políticas públicas para o campo da comunicação, seja junto ao MEC, junto ao Ministério das Comunicações ou contribuindo para os fundamentos de uma política pública de comunicação. Esta influência acontece por meio de um grupo de mineiros, todos com ligações com a Igreja Católica, que vieram para o Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília, no período pós 68,<sup>55</sup> e que será responsável por várias iniciativas que estão ligadas às raízes históricas da comunicação pública.

O período que vai dos anos 60 aos 80 constrói um pensamento de comunicação social que é um verdadeiro espelho do cenário político-econômico e vai se pautar pela crítica à influência imperialista dos EUA sobre o fluxo de informação e o monopólio cultural. Buscam-se temas e metodologias próprias

49 PUNTEL, Joana T. **A igreja ea democratização da comunicação**. São Paulo; Paulinas; 1994. 326p. p. 58

<sup>50</sup> Idem p. 74.

<sup>51</sup> SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. **As várias faces da Igreja Católica**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 52, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000300007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 14 Out 2006.

<sup>52</sup> Marco Antonio Rodrigues Dias (em depoimento gravado para a autora) apontou a noção de “ideal histórico” de Jacques Maritain como um objetivo impulsionador de suas atividades de comunicador. José Salomão David Amorim, também em depoimento prestado a autora faz a mesma referência à Jacques Maritain.

<sup>53</sup> PUNTEL, op. cit; p. 108-109

<sup>54</sup> Esta influência mútua entre os pensadores cristãos e os da área de comunicação social já foi objeto de diversos trabalhos acadêmicos e pesquisas, em especial no âmbito da Catédra Unesco de Comunicação. Uma obra de referência é *Marxismo e Cristianismo*, organizado por José Marques de Melo, Maria Cristina Gobbi e Waldemar Kunsch já citado neste trabalho.

<sup>55</sup> Seria impossível no âmbito deste artigo desenvolver a história do grupo cuja influência foi decisiva em várias iniciativas de políticas públicas ligadas à área de comunicação, mas a história deste grupo faz parte de uma pesquisa que estou desenvolvendo atualmente. Os professores componentes do grupo mineiro foram: Marco Antonio Rodrigues Dias, Sergio Dayrell Porto, Venício Arthur de Lima, Salomão David Amorim, todos ligados aos movimentos estudantis católicos.

como reação à dominação do paradigma americano de pesquisa em comunicação. Igualmente contundente será a crítica contra o sistema político dos países latinos, vários deles dominados por ditaduras militares, como o Brasil, acusados de usar os meios de comunicação de massa como Aparelho Ideológico do Estado<sup>56</sup>. O sonho da comunicação militante, no entanto, não se esgotou naqueles anos e a necessidade de um elo social, de uma ação social no mundo está sendo provavelmente reconquistada pelos movimentos sociais contemporâneos.

## CONCLUSÃO

A comunicação pública pode ser vista sob dois aspectos. Por um lado, considerando-se seus diversos significados, sobretudo em âmbito internacional, como foi demonstrado na primeira parte deste trabalho. Por outro lado, ela pode ser analisada a partir dos caminhos que estão sendo seguidos para a formação do conceito no Brasil, tendo como paradigma a construção da cidadania, em amplo e histórico sentido.

Nas raízes deste paradigma está a mistura de rebeldia, idealismo e a dor da resistência que marcaram os anos 60 a 80 na América Latina e que forjaram a construção de um campo de conhecimento ideologicamente engajado. Seu ideário defendeu a liberdade dos países de periferia tiranizados pelo sistema capitalista que caminhava para a inelutável globalização, lutou pela igualdade de condições de acesso e produção de informações e pregou que a fraternidade era possível se a comunicação fosse o grande instrumento de conscientização e mudança. Este paradigma militante vivificou no século XX o ideal Iluminista e produziu um campo de conhecimento comprometido e sonhador: a grande utopia da comunicação. E que, contra todos os prognósticos, de uma ou outra forma, se perpetua na Comunicação Pública.

Se por um lado esta perpetuação é positiva para o surgimento da Comunicação Pública, é também um elemento que dificulta a construção e a aceitação do conceito.

Em primeiro lugar porque é preciso deslocar a visão de Comunicação Pública como modalidade, instrumento ou qualquer outro termo que a designe apenas como parte da área de comunicação social. Nós comunicadores, assim como os profissionais de outras áreas, temos a tendência de ver o mundo a partir de nós mesmos, ou seja, tendo a comunicação como centro e as outras áreas como elementos da nossa periferia. É a visão “profissiocêntrica” dos comunicadores. Para entender e aceitar sua complexidade e importância é necessário deslocar o olhar e ver a organização política da sociedade como referência central e a Comunicação Pública como uma de suas manifestações mais importantes.

A nova configuração do Estado democrático que vem se formando nos últimos anos desarmou a dicotomia público x privado onde, de um lado, tinha-se o Estado identificado com a esfera pública, com o poder político e que era o guardião do interesse público e, de outro lado, o mercado identificado com o setor privado, com o poder econômico e com os interesses empresariais. A formação do terceiro setor entrou como uma cunha entre os dois pólos desta dicotomia, formando o que recentes denominações vêm tentando dar conta de explicar, como os conceitos de “nova esfera pública” e de “privado porém público”. A nova democracia representativa, que nada ou pouco tem a ver com a *oikos* grega, insistentemente lembrada quando o assunto é democracia e cidadão, impõe a organização estratégica dos cidadãos para que obtenham uma forma de poder mais diretamente influente nas formulações de políticas públicas ou na reivindicação de seus direitos, do que pode exprimir o voto e a eleição dos representantes políticos e que, frequentemente, não cuidam dos interesses desses cidadãos pelos quais foram eleitos.

Critica-se, e muito, nesta nova configuração política, a perda de poder da democracia tradicional representada pelo sistema de eleições, a diminuição do Estado (o Estado mínimo), e o crescimento desmesurado e desregulado das ONGS que hoje são um braço de poder muito forte no Estado. Porém,

---

<sup>56</sup> Alguns autores e pesquisadores vão liderar esta cruzada anti-americanista, tais como o belga Armand Mattelart que desde então mantém intensas relações com a América Latina; Herbert Schiller, Professor de Comunicação da Universidade da Califórnia que faz críticas contundentes à atuação dos EUA na AL; Luis Ramiro Beltrán, da Divisão de Ciências de Informação, Centro Internacional de Investigaciones para Desarrollo (CIID) na Colômbia; Elizabeth Fox de Cardona, também do Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo; Juan Somavía, Diretor Executivo do ILET - Instituto Latinoamericano de Estudos Transnacionais, no México. No Brasil, sobressaem-se principalmente os autores ligados à INTERCOM, tendo à frente José Marques de Melo, Anamaria Fadul, Luis Beltrão, Antonio Fausto Neto, Carlos Eduardo Lins da Silva e Juan Diaz Bordenave.

seja como for, o que se constata é o crescimento das possibilidades de manifestação do cidadão que, apesar de ainda não ter aumentado tanto assim a conquista de seus direitos, está obtendo a cada dia mais voz no novo espaço público, e isto é uma conquista valorosa.

É neste cenário que se coloca a Comunicação Pública, pois ela cresce e se organiza na mesma medida em que cresce e se estabelece o poder desses cidadãos na nova configuração da sociedade civil. Não penso, como boa parte dos autores, que é a comunicação o poder que manipula todos os outros inclusive os cidadãos na sociedade espetáculo, no mundo mediatizado. Não pretendo com esta afirmativa restringir o poder da comunicação ou da mídia; quero apenas deslocar o olhar e ser capaz de enxergar a comunicação como a provável manifestação política mais importante da organização da sociedade contemporânea. Neste raciocínio, só entendo a Comunicação Pública como parte integrante da vida política da sociedade e como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil. A CP feita pelos governos, pelo terceiro setor ou pelas empresas privadas acontece na medida em que a voz do cidadão começa a ficar forte a ponto de pressionar essas instituições a se preocupar com as questões da cidadania.

Mudar a denominação para interesse público, como pretende Costa e Melo, em nada acrescenta nem resolve o problema conceitual. Em primeiro lugar, porque de interesse público também pode ser a comunicação governamental e a comunicação empresarial. Em segundo lugar, porque a raiz de uma possível confusão a cerca do conceito (se é que existe) está na dificuldade natural que existe para definir e delimitar um conceito, sobretudo quando sua ancoragem está limitada à concepções profissionais. Também a tentativa de analisar o conceito a partir do instrumental da comunicação política não chega a resultado satisfatório, na medida em que a questão não é buscar outras fórmulas de análise no mesmo campo da comunicação, apenas mudando o enfoque.

Para entender e clarear o conceito de Comunicação Pública é preciso integrá-lo nas análises proporcionadas pelas novas teorias de democracia que incluem a capacidade e as formas de comunicação da sociedade como parte integrante da formação democrática dos Estados contemporâneos. Neste sentido caminham as propostas teóricas de Miguel, Nancy Fraser, Íris Marion Young e outros autores que estudam as novas formas de construção da democracia.<sup>57</sup>

O papel da comunicação mudou e é cada vez menos profissão. É quase missão: é fazer circular a informação e suas respostas, muito mais do que produzir. É muito mais visão de futuro, do que objetivo institucional. É preciso não confundir o conceito com a formação profissional. A comunicação é um componente da vida política de um país e a Comunicação Pública é o resultado da organização da voz do cidadão neste cenário político. Por isso, volto a reafirmar minha definição de que a Comunicação Pública é o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país.

---

<sup>57</sup> Sobre o assunto consultar Luis Felipe Miguel, em especial os textos “**Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia**”, disponível em <http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/2004-3%20129-147%20luis%20felipe%20miguel.pdf> e “**Os meios de comunicação e a prática política**” disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a07n5556.pdf>. Acesso em 29/11/2006. Ver também SILVIERINHA, Maria João. “**Democracia e Reconhecimento: repensar o espaço público**” in PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre. Comunicação e cultura das minorias. São Paulo: Paulus, 2005, p. 41-70

## Referência Bibliográfica

- ANDRADE, Arnon A. M. de. **Política e afeto na produção de identidades e instituições: a experiência potiguar**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 30, 2005. Acesso em 13 Oct 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782005000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000300011&lng=en&nrm=iso)
- BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é Comunicação Rural**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- Direito à Comunicação no Brasil**. Intervezes. Disponível em <http://www.intervezes.org.br/arquivos/GGP.pdf>. Acesso em 20/05/2006.
- CARDIA, Julio Pinheiro; PIRES, Marina Reyes de Gomes. **Estudo de caso sobre o Referendo sobre a comercialização de armas de fogo no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso de Comunicação Institucional e Relações Públicas. Brasília: IESB, dezembro de 2005.
- DUARTE, Jorge. **Instituições científicas: da divulgação à comunicação**. In Revista Uniersitas/Comunicação; Ano I, vol. 1. Brasília: UNICEUB, novembro de 2003. 328 p. p.47
- DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Comunicação para ciência. Ciência para comunicação**. Brasília.DF:Embrapa Informação Tecnológica, 2003. 338 p.
- FERGUSON, M. **Public Communication: the new imperatives**. Londres: Sage, 1990. In McQUAIL, Denis. La Acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público. Buenos Aires: Amorrortu, 1998. 500ps.
- JARAMILLO, Juan Camilo. **Experiencia de la Comunicación Pública**. La Iniciativa de Comunicación. Disponível em <http://www.comminit.com/la/pensamientoestrategico/lasth/lasld-797.html> (p.69/196) Acesso em 20/11/2005.
- LIBOIS, Boris. **La communication publique**. Pour une philosophie politique des médias. Paris: L'Harmattan, 2002. 350ps.
- MACHADO, Lia Pinheiro. **Alcance e limites das teorias de modernização**. In Sociologia do Desenvolvimento II. DURAND, José Carlos Garcia; MACHADO, Lia Pinheiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. 226p.
- MATTA, Fernando Reyes (org). **A Informação na Nova Ordem Internacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1980, 291p.
- MATTELART, Armand. **Comunicação Mundo. História das idéias e das estratégias**. Petrópolis, Vozes, 1994. 320 p.
- McQUAIL, Denis. **La Acción de los medios**. Los medios de comunicación y el interés público. Buenos Aires: Amorrortu, 1998. 500 p.
- MELO, José Marques de. **Historia do pensamento comunicacional**. São Paulo: Paulus, 2003. 373p.
- MELLO, José Marques de (org). **Comunicação, Modernização e Difusão de Inovações no Brasil**. Rio de Janeiro; Vozes, 1978
- MELO, José Marques de. **A participação latino-americana na concepção das teses sobre a democratização da comunicação: re-visitando MacBride e a NOMIC**. In revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y comunicación. [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br). Vol. VIII, n.6, Sep.-Dic. 2005
- PERUZZO, Cicília M. Krohling. **Direito a comunicação comunitária, participação popular e cidadania**. Semiosfera, ano V nº 8. Disponível em [http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/conteudo\\_nt\\_01Peruzzo.htm](http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/conteudo_nt_01Peruzzo.htm),. Acesso em 18/05/2006.
- PUNTEL, Joana T. **A igreja ea democratização da comunicação**. São Paulo: Paulinas, 1994. 326 p.
- SANTOS, Maria Salett Tauk. **Comunicação Participativa e ação libertadora: marxismo e cristianismo combinados na teoria da comunicação dos anos 1970 e 1980**. In: MELO, José Marques; GOBBI, Maria Cristina; KUNSCH, Waldemar Luiz. Matrizes comunicacionais latino-americanas. Marxismo e Cristianismo. São Bernardo do Campo: UESP, 2002. 271p.
- SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. **As várias faces da Igreja Católica**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 52, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000300007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 14 Out 2006.
- SUÁREZ, Adriana Amado; ZUÑEDA, Carlos Castro. **Comunicaciones Públicas**. El modelo de la comunicación integrada. 1ª ed. Buenos Aires:Temas Grupo Editorial, 1999. 303 p.
- VERAS, Luciara Patrícia Campos. **Comunicação Pública, interesse público e internet**. Estudo sobre o uso da internet como instrumentos de Comunicação Pública: o caso do MPF. Monografia de conclusão

do curso de Pós-Graduação em Assessoria de Comunicação Pública. Brasília, Instituto de Educação Superior de Brasília, novembro de 2005.

ZEMOR, Pierre. **La communication publique**. Paris: PUF, 1995.

**UNESCO. Um Mundo e Muitas Vozes. Comunicação e Informação na Nossa Época.** Relatório da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; UNESCO, 1983.500 ps.

#### **Matérias jornalísticas.**

[www.ena.gov.br/](http://www.ena.gov.br/). Acesso em 10 de junho de 2002. Matéria da Agência Brasil divulgando a solenidade de assinatura do acordo sobre publicidade de utilidade pública

#### **Documentos**

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. **Comunicação, cultura e educação: a difícil busca de democratização em tempos de globalização.** Trabalho apresentado no Seminário Internacional Alternativas à globalização: potências emergentes e os novos caminhos da modernidade. Rio de Janeiro, outubro de 2005.

Palestra “**A Política Nacional de Comunicação**” proferida em 04/09/2003 pelo Ministro Luiz Gushiken. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum\\_antioresM.htm](https://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/forum_antioresM.htm) Acesso em 12/10/2006.

---

<sup>i</sup> \*Elizabeth P.Brandão é Relações Públicas, Jornalista, bacharel em Comunicação Social pela UFRJ, Mestre em Sociologia Política pela UFSC e Doutora em Ciência da Informação pela UNB. Foi Presidente do CONRERP/DF, elaborou o projeto e coordenou o curso de Comunicação Institucional e Relações Públicas do Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB e atualmente é Coordenadora Geral da pós-graduação na instituição. Tem vários artigos publicados e sua área de pesquisa atualmente é Comunicação Pública. Endereço eletrônico: [bethbrandao@iesb.br](mailto:bethbrandao@iesb.br)