

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

Ana Paula Costa de Lucena

**POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO:** experiências de Comunicação  
Pública na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva

Recife  
2017

ANA PAULA COSTA DE LUCENA

**POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO:** experiências de Comunicação  
Pública na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutora em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Heitor Costa Lima da Rocha.

Recife  
2017

L935p Lucena, Ana Paula Costa de  
Políticas e estratégias de comunicação: experiências de comunicação pública na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva / Ana Paula Costa de Lucena. – Recife, 2017.  
255 f.: il.

Orientador: Heitor Costa Lima da Rocha.  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Comunicação, 2017.

Inclui referências.

1. Comunicação Presidente Lula. 2. Políticas de comunicação. 3. Estratégias de comunicação. 4. Comunicação pública. 5. Governo Lula I. Rocha, Heitor Costa Lima da (Orientador). II. Título.

302.2 CDD (22.ed.) UFPE (CAC 2017- 201)

ANA PAULA COSTA DE LUCENA

**POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO:** experiências de Comunicação  
Pública na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutora em Comunicação.

Data da aprovação: 30/05/2017

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Heitor Costa Lima da Rocha (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Dra. Ana Maria da Conceição Veloso (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Paulo Carneiro da Cunha Filho (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Jorge Antonio Menna Duarte (Examinador Externo)  
Escola Nacional de Administração Pública

---

Prof. Dr. Alfredo Enrico Vizeu Pereira Junior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus filhos Ariel (Leco) e Pedro (Peu),  
presentes de Deus na minha vida. Partes do  
meu ser, minha essência e inspiração por  
um mundo mais digno.

## AGRADECIMENTOS

A gratidão é o sentimento que embala os meus agradecimentos a todos os seres encarnados e desencarnados. Ainda que tente, não serei capaz de lembrar de todas as pessoas importantes, presentes durante os quatro anos de trabalho árduo.

Deus, obrigada pela oportunidade de estar servindo e aprendendo a amar, nesta experiência, para que eu coloque os meus esforços a teu serviço.

Ao meu amor e companheiro Josimar, sou grata pela dedicação e cumplicidade ao ponto de se deixar envolver e se apaixonar pelo tema junto comigo. Agradeço a paciência em decupar as longas entrevistas, ofício extremamente cansativo. Pelos longos debates, pelo colo e abraços, que consolaram o meu coração para atravessar as etapas. Nestas horas sabemos se temos ou não um marido amigo. Obrigada meu amor!

Aos meus filhos, agradeço pelo acolhimento, paciência e por compreender as ausências... em vários momentos não pude estar com vocês.

Painho e Mainha, a gratidão é tão grande que nunca saberei como expressar meus agradecimentos por todo o afago e verdadeiro amor. Suas preces e a torcida alentam/alentaram o meu ser. Amo vocês!

À Dona Adalcina, pelo estímulo e apoio à minha trajetória profissional.

À Baba, amiga e companheira em todos os momentos, sempre solidária. Agradeço pela dedicação, pelo tanto que abdicou, pelos chás calmantes.

Aos amigos Marcos e Romerita, agradeço os conhecimentos, afagos e toda a paciência dedicados a mim. A forma como sou acolhida nas vossas vidas, sempre me emociona e sinto-me feliz por tê-los em minha existência.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Heitor Rocha, pela dedicação, orientação segura, conhecimentos, atenção e pela extrema paciência com que lidou com a minha pessoa.

Às amigas Beth, Ana Ligia, Natália, Luciana, Rosana, Ana Veloso, Ligia e Laís, manifesto minha eterna gratidão pelo acolhimento, pela paciência em sempre me ouvirem nas situações de angústia.

À amiga e irmã Karina (*in memorian*), por me encorajar no “simbora ser feliz!”.

Agradeço aos grandes incentivadores desse trabalho, Jorge Duarte e Armando Medeiros, que através das suas experiências e conhecimentos me inspiraram a ter coragem de desenvolver esse trabalho. Gratidão por cada gesto, material e atenção disponibilizados a minha pessoa. Vocês são inspiradores!

Aos amigos Zé, Claudinha e Roberta que sempre torceram pelo meu sucesso no doutoramento. Agradeço por cada sorriso, abraço e palavras de incentivo.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê” (Schopenhauer).

## RESUMO

Esta tese analisa as políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, nos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pesquisa permitiu verificar se os princípios, as premissas da Comunicação Pública (acesso à informação, abertura à participação, diálogo, comunicação com a sociedade, *accountability* e foco no cidadão) foram inseridos ou não no plano, nas ações, de comunicação da Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom/PR). Para tanto, buscou: a) conhecer os princípios, as políticas e as estratégias de comunicação seguidas pela Presidência da República, do governo Lula; b) analisar as políticas e estratégias de comunicação do governo Lula sob a ótica das premissas da comunicação pública: diálogo, comunicação com a sociedade e abertura à participação popular; e c) explicar o que é uma política de comunicação pública e identificar possíveis dificuldades que o governo Lula enfrentou para implantá-la. Quanto à elaboração do referencial teórico, refletiu-se, principalmente, sobre Política de Comunicação, Estratégia de Comunicação, Comunicação Pública, Democracia, Teoria Crítica e Realidade Social. Com relação às opções metodológicas, foram adotadas análise de conteúdo, pesquisa documental e de campo. O *corpus* contemplou, principalmente, treze entrevistas, que foram analisadas sob os critérios de doze categorias temáticas. As principais indicações da análise foram no sentido de que a Presidência da República, nos dois governos Lula, não institucionalizou a Comunicação Pública como política de comunicação, embora esta tenha estado presente nos dois mandatos; e que a prática comunicacional do governo não foi desenvolvida, de forma sistematizada, para conscientizar, empoderar e educar politicamente a população.

**Palavras-chave:** Comunicação Presidente Lula. Políticas de comunicação. Estratégias de comunicação. Comunicação pública. Governo Lula.



## **ABSTRACT**

This thesis analyses the Brazilian Presidency communication policies and strategies, on the mandates of President Luiz Inácio Lula da Silva. Through the research it was verified if the principles, the premises of the Public Communication (access to information, participation openness, dialogue, communication with society, accountability and citizen focus) were inserted or not on the Presidency Communication Secretary (Secom/PR) communication actions and plan. Therefore, it aimed at: a) knowing the principles, the politics and strategies of communication followed by Lula's Federal Government; b) analysing the communication politics and strategies of Lula's government based on the assumptions of the Public Communication: dialogue, communication with society and popular participation openness; and c) explaining what a Public Communication policy is and identifying difficulties that Lula's government dealt with to implement it. The theoretical framework reflected, especially, about Communication Policy, Communication Strategy, Public Communication, Democracy, Critical Theory and Social Reality. Regarding the methodological assumptions, content analysis, documentary and field research were adopted. Corpus included thirteen interviews which were analysed considering twelve thematic categories criteria. The main findings were that the Federal Government, on Lula's both mandates, did not institutionalize Public Communication as communication policy, but it was present on both mandates; and governments communicational practice was not systematically developed to politically raise awareness, empower or politically educate the population.

**Keywords:** President Lula's Communication. Communication policies. Communication strategies. Public communication. Lula Government.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Estrutura da Secom, em 2009 .....	75
Figura 02: Controle de mídia - Regionalização até 2009 .....	190
Figura 03: Capacitação 2009/2010 da NCP .....	211
Figura 04: Princípios da Secom .....	214

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Os modelos liberal e republicano comparados .....	54
Quadro 02: Referências de Atuação Estratégica de Comunicação .....	114
Quadro 03: Estratégias de comunicação do Estado .....	116
Quadro 04: Conceitos de comunicação dos autores Stefano Rolando e Jaramillo López .....	123
Quadro 05: Princípios da Comunicação Pública, experiência francesa .....	127
Quadro 06: Indícios de princípios da comunicação pública na Itália .....	129
Quadro 07: Resumo das competências ou modos de comunicação pública...	131
Quadro 08: Problemas de comunicação nas entidades públicas colombianas .....	147
Quadro 09: Lista dos entrevistados .....	162
Quadro 10: Tempo de atuação dos entrevistados no governo Lula .....	164
Quadro 11: Fontes inéditas e publicadas .....	168
Quadro 12: Categorias de Análise .....	171
Quadro 13: Primeiro mandato: contextualização do <i>corpus</i> na cronologia dos fatos .....	174
Quadro 14: Segundo mandato: contextualização do <i>corpus</i> na cronologia dos fatos .....	177
Quadro 15: Fundamentos da Comunicação Pública no discurso do Ministro Gushiken .....	206
Quadro 16: Políticas e Estratégias de Comunicação da Presidência da República (Governos Luiz Inácio Lula da Silva) .....	215

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Caminhos e descobertas para o surgimento da tese .....	16
1.2 Visão geral do trabalho .....	25
1.3 Resumo metodológico .....	28
<b>2 COMUNICAÇÃO E SOCIOLOGIA: REFLEXÕES BILATERAIS E ENTRECruzADAS .....</b>	<b>30</b>
2.1 Teoria Crítica e Realidade Social .....	30
2.2 Embates ideológicos e pragmáticos entre o funcionalismo e o Construtivismo .....	39
2.2.1 <i>Funcionalismo e Positivismo</i> .....	39
2.2.2 <i>Construtivismo e as Interações Simbólicas</i> .....	42
2.3 Aprender a aprender para o exercício da democracia .....	47
<b>3 INFORMAÇÃO, DIÁLOGO, PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE: CONCEITOS E ABRANGÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>
3.1 Informação de interesse público .....	67
3.1.1 <i>Comunicação da Presidência da República: estrutura e legislação</i> .....	70
3.1.2 <i>Lei de Acesso à Informação</i> .....	79
3.2 Diálogo com atores sociais .....	85
3.3 Participação popular .....	89
3.4 Comunicação com a sociedade .....	94
<b>4 POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO, ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>101</b>
4.1 Política de comunicação .....	101
4.2 Estratégia de comunicação .....	107
4.3 Comunicação pública: conceito, princípios e prática .....	117
4.3.1 <i>Comunicação pública no âmbito internacional</i> .....	118
4.3.2 <i>Princípios da comunicação pública na França, Itália e Colômbia</i> .....	127
4.3.3 <i>Comunicação interna e externa nas concepções de Pierre Zémor, Stefano Rolando e Juan Jaramillo</i> .....	129
4.3.4 <i>A praxe da comunicação pública no exterior</i> .....	132

4.3.5 <i>Comunicação pública: conceito e prática no Brasil</i> .....	138
4.3.6 <i>Barreiras que facilitam a entropia da comunicação pública, no exterior e no Brasil</i> .....	147
4.4 Patrimonialismo: o avesso da comunicação pública .....	153
<b>5 OPÇÕES METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS</b> .....	<b>158</b>
5.1 Campo metodológico .....	158
5.2 Estudo com abordagem qualitativa .....	159
5.3 Tipo de Pesquisa: exploratória, descritiva e estudo de caso .....	159
5.4 Contexto da pesquisa .....	161
5.5 Tipo de pesquisa quanto aos instrumentos: pesquisa de campo (entrevistas), bibliográfico e documental .....	165
5.6 Categorias de análise .....	169
5.7 Condução da análise .....	173
5.8 Classificação e análise dos dados .....	179
<b>6 POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO LULA</b> .....	<b>181</b>
6.1 Informação como bem público .....	182
6.2 <i>Accountability</i> (prestação de contas, transparência) .....	186
6.3 As publicidades no governo Lula .....	188
6.4 Relacionamento ou cabo de guerra com mídia? .....	192
6.5 Comunicação (diálogo) e participação .....	196
6.6 Patrimonialismo: a cereja dos interesses particulares .....	201
6.7 Índícios da Comunicação Pública na comunicação da Presidência .....	204
6.8 Políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, governos Lula .....	212
6.9 Embates e dificuldades .....	220
6.10 Para fora da janela: contraposições a respeito da comunicação do Presidente Lula .....	223
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>231</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>237</b>
<b>APÊNDICE A</b> – Questionário estruturado .....	251
<b>APÊNDICE B</b> – Perguntas para a busca de posicionamentos críticos .....	252
<b>ANEXO A</b> – Manuscrito do Ministro Gushiken sobre Comunicação Pública .....	253

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, em meio às inúmeras questões envolvidas no tema, em particular, pretendeu aprofundar o conhecimento sobre as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República, durante os dois mandatos do Presidente Lula (2003 a 2010). A trajetória da pesquisa nos mostrou que existem mais estudos sobre comunicação eleitoral e marketing político do que a respeito de comunicação de governo ou pública. Ou seja, há escasso interesse em conhecer as determinações estratégicas e políticas, em comunicação, que sustentam e/ou sustentaram a atuação de um gestor no modo de trabalhar a sua política de governo. Praticamente, as decisões neste campo ficam submetidas à cultura do tácito, à uma visão utilitarista vinculada a uma racionalidade instrumental/estratégica, que se restringe aos interesses individuais e particulares sem levar em conta seus efeitos para o conjunto da sociedade.

Antes de apresentar a conjuntura do governo, é importante colocar que o estudo em questão, posiciona a comunicação como fator constituinte da espécie humana (na perspectiva filogenética) e da personalidade individual (perspectiva ontogenética), conforme concebido por Mead (1969) e Habermas (2012). Por meio dela, o indivíduo forma sua identidade, participa da história da sociedade e contribui na construção social da realidade. Portanto, o sentido de comunicação está associado “(...) ao exercício da democracia, ao direito e ao dever reconhecido a todos os cidadãos de participarem da vida coletiva” (RODRIGUES, 2011, p. 19-20). Assim, de acordo com Rodrigues (2011), a comunicação exige que se leve em conta a sua relação com os processos que constituem o mundo e a natureza antropológica dos dispositivos de mediação simbólica.

O contexto do governo em questão, no qual essas determinações de comunicação se manifestaram, se configura sob fatos distintos no período de 2003 a 2010. Inicia com algumas concepções ideológicas como, por exemplo, a crença de que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não seria capaz de governar o país. Outra ideia, bastante disseminada, foi a de que os banqueiros acreditavam que o novo presidente conduziria o governo com o intuito de controlar os meios de produção na tentativa de instalar no país um regime socialista. Apesar destas especulações pessimistas, o presidente Lula demonstrou sua capacidade dialógica com atores da situação e da oposição, o que levou o governo a alcançar importantes apoios. Dessa

forma, a primeira vitória do governo, no Congresso Nacional, foi a reforma da Previdência com foco no setor público. Essa medida levou a União, os estados e os municípios a economizarem cifras bilionárias, mas também implicou na perda de diversos direitos trabalhistas adquiridos após a Constituição de 1988.

Apesar disso, o governo Lula ficou marcado pelo avanço dos programas sociais. Logo, as políticas governamentais tinham por prioridade combater a extrema pobreza, uma vez que, no ano de 2002, 55 milhões de brasileiros viviam com o valor mensal de meio salário mínimo e o Brasil estava no *ranking* dos piores países em distribuição de renda (BRASIL 2003 A 2010). Diante dessa realidade, o Governo Federal desenvolveu o Programa Bolsa Família (BPF) que “(...) melhorou a condição de vida das famílias, contribuiu para a redução da evasão escolar e a diminuição do trabalho infantil ao vincular a renda recebida à frequência das crianças na escola” (BRASIL 2003 A 2010, 2010, p. 115). Por outro lado, críticos como Ab’Sáber têm uma interpretação bem diferente a respeito dessas melhorias. Para ele, houve um deslocamento ideológico e, portanto, “(...) os pobres foram convencidos de que eram felizes podendo sentir o gosto de uma TV de plasma comprada em trinta meses (...)” (AB’SÁBER, 2011, p. 25).

Embora, por inúmeras vezes, taxado de governo assistencialista, as ações governamentais do Presidente Lula levaram o país a alcançar significativas mudanças. No primeiro mandato, “(...) houve uma forte retomada do emprego de carteira assinada: foram 3.422.690 empregos de 2003 a 2005, com média anual de 1.140.896 e média mensal de 95.075 empregos. (...) o emprego formal no triênio cresceu 15,2%” (ARAÚJO, 2006, p. 144)<sup>1</sup>. Em novembro de 2009, a revista *The Economist* publica matéria sobre a ascensão econômica do Brasil. Na reportagem de capa, intitulada *Brazil Takes Off* (“O Brasil Decola”), o periódico destaca que o país vinha apresentando um desempenho econômico invejável, mas que, apesar disso, possuía problemas que não devem ser desdenhados, tais como: a corrupção, a falta de investimentos na educação e a infraestrutura (BBC BRASIL, 2009).

No ano de 2005, eclode o maior escândalo de corrupção no governo Lula, denominado Mensalão. Para alguns significou um esquema de arrecadação de caixa dois para campanhas políticas, para outros constituiu pagamentos sistemáticos – usando dinheiro público – a parlamentares do Congresso Nacional, em troca de apoio.

---

<sup>1</sup> O escritor José Prata Araújo obteve informação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério de Trabalho.

Mas, pelo menos em um aspecto, todos devem concordar, esse acontecimento abalou significativamente o governo e o PT. Além disso, o presidente sofreu forte rejeição da classe média e enfrentou o “(...) cerco político-midiático (...), deixando-o na defensiva por cerca de seis meses” (SINGER, 2009, p. 84). Não obstante um difícil cenário político e queda na popularidade, Lula começa o ano de 2006 com aprovação de “(...) oito pontos percentuais em relação a dezembro do ano passado [2005]: a taxa dos que consideram [consideraram] o presidente ótimo ou bom passou de 28% para 36%” (DATAFOLHA, 2006)<sup>2</sup>.

Nos derradeiros anos de gestão, outros eventos configuraram o contexto do governo Lula. Um deles, em 2007, foi a descoberta de uma grande reserva de petróleo (camada pré-sal), entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina. Naquele período, enquanto boa parte dos países enfrentavam a crise internacional de energia, o Brasil planejava quintuplicar a sua produção de petróleo. Em dezembro de 2009, aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), que teve o intuito de discutir o futuro das comunicações brasileiras. Durante a conferência mais de 600 propostas foram aprovadas, fruto de debates entre Poder Público, Sociedade Civil e Empresários. Uma delas, a PL 311, propôs “criar o Conselho Nacional de Comunicação e os Conselhos Municipais, Estaduais e Distrital, como instâncias de formulação, deliberação e monitoramento de políticas de comunicações no país” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2009, p. 182). Embora aprovada, não saiu do papel porque o conselho, com as prerrogativas de fiscalizar, autorizar e rever as concessões públicas das emissoras, passou a ser interpretado como ameaça à liberdade de expressão. No entanto, como assegurou Pedro Ekman<sup>3</sup>, naquela época, que o conselho não iria exercer censura prévia, trabalharia baseado na Constituição a respeito do que pode ou não ser feito (CAMARGO, 2009).

Para concluir o contexto, vale destacar que nos últimos anos o Brasil passou a ser considerado um país emergente com grande potencial para investimento. Ao mesmo tempo que esse reconhecimento se configurava para o mundo, o presidente Lula encerrava seu mandato com alta popularidade. Pesquisa realizada pela

---

<sup>2</sup> DATAFOLHA Instituto de Pesquisas. Aprovação a Lula cresce oito pontos percentuais. Avaliação é parecida com a que o presidente tinha no início da crise do "mensalão". 2006. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2006/02/1222256-aprovacao-a-lula-cresce-oito-pontos-percentuais-avaliacao-e-parecida-com-a-que-o-presidente-tinha-no-inicio-da-crise-do-mensalao.shtml>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

<sup>3</sup> Integra o Conselho Diretor do Intervozes.



Datafolha, em dezembro de 2010, mostrou que 83% dos brasileiros avaliaram sua gestão como ótima ou boa, 13% consideraram o governo regular e 4% ruim ou péssimo, além da nota 8,3 atribuída à gestão (DATAFOLHA, 2010)<sup>4</sup>. A enquête também apontou as áreas de pior desempenho do governo Lula, que na opinião dos brasileiros foram: saúde (23%), segurança pública (19%) e educação (7%).

### 1.1 Caminhos e descobertas para o surgimento da tese

As pilastras da tese nasceram durante o mestrado, quando constatamos que a comunicação de dois governos municipais (Recife e Caruaru) não se voltava, principalmente, para informar sobre assuntos de interesse público e dialogar com o cidadão. Portanto, observamos que as informações mais essenciais eram/são omitidas ou, simplesmente, divulgadas a partir do interesse particular do gestor público. Com o passar do tempo, as nossas indagações sobre os temas Comunicação de Governo e Comunicação Pública alcançaram outros patamares de questionamentos. Isso fez com que ousássemos querer estudar os princípios, as políticas e as estratégias de comunicação do governo Lula.

Em 2012, iniciamos os primeiros contatos com alguns pesquisadores e profissionais que trabalharam na Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR), durante os dois mandatos do presidente Lula. O intuito foi levantar informações iniciais sobre a estrutura e os esforços de comunicação desenvolvidos no período de 2003 a 2010. Em meio às descobertas, verificamos que, na SECOM, existiu o setor denominado Núcleo de Comunicação Pública. A existência desse núcleo chamou atenção porque, até aquele período, nenhum governo do Poder Executivo Federal havia criado, na sua estrutura comunicacional, um espaço com essa denominação e incorporado à gestão diretrizes focadas no cidadão: direito à informação, prestação de contas (*accountability*), diálogo com o cidadão e participação para definir políticas públicas.

---

<sup>4</sup> DATAFOLHA Instituto de Pesquisas. **Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história.** 2010. Disponível em: <[http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval\\_pres\\_20122010.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2015.

Outros aspectos particulares do governo Lula instigaram ainda mais o nosso olhar como pesquisadora. Haja vista, não ser comum um gestor público preocupado em dialogar pautas públicas com a sociedade, como também empenhado no propósito de abrir espaços para aumentar a participação do povo brasileiro, nessas discussões. Diante de pesquisas prévias, notamos que a condução da comunicação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva se mostrou distinta, do corriqueiro, pois se estudarmos a comunicação na Administração Pública Federal Brasileira, de Getúlio Vargas até Fernando Henrique Cardoso, tal estudo poderá indicar a predominância da comunicação patrimonialista. Ou seja, canalizada prioritariamente para os interesses particulares do governante.

Portanto, diante de como foi a experiência da comunicação, nos mandatos do Presidente Lula, sabemos muito pouco a respeito das políticas e das estratégias que nortearam a sua prática. Durante pesquisas aos conteúdos, da época, encontramos documentos, apresentações em *power point*, entrevistas e palestras, de ministros da SECOM, que ajudaram a entender o posicionamento adotado na definição da comunicação presidencial. A maneira como a comunicação se desenvolvia e os porquês até então eram desconhecidos, sob os pontos de vistas político e estratégico dentro do campo científico.

Vale ressaltar algumas especificidades do que foi aquele momento político, pois pela primeira vez tínhamos como Presidente da República um homem advindo do povo, que foi metalúrgico, e com história de vida semelhante a muitos brasileiros. De tal maneira que não há como desconsiderar os atributos pessoais do ex-presidente, que com o perfil carismático, falava diretamente com o povo. Articulador e comunicador, o presidente Lula foi crucial nas discussões com diferentes atores sociais, das mais variadas correntes políticas, buscando obstinadamente o lugar da concertação. Isso, inclusive, foi lembrado por alguns dos entrevistados para a presente pesquisa.

Nesse sentido, o cenário reunia novos elementos nunca antes vistos e vividos juntos: um governo federal que convocou a sociedade para pensar em interação intersubjetiva na esfera pública, dialogar e participar de espaços que foram criados para discutir, avaliar e propor políticas públicas. Destarte, essas características do governo Lula remetem às inquições: que feição assume a comunicação da Presidência da República nessa nova conjuntura? Como foi definido o seu funcionamento? Quais foram as diretrizes determinadas, pela presidência, para

desenvolver o trabalho de comunicação? Quais políticas e estratégias foram empreendidas?

O *locus* da pesquisa focou os oito anos do Presidente Lula. No primeiro mandato, percebemos determinados signos que marcaram o trabalho da comunicação neste período. Os textos da época e palestras, ministradas pelo Ministro Luiz Gushiken (2003 a 2005), sugerem que a comunicação do governo estava identificada com a Teoria Comunicação Pública do teórico francês Pierre Zémor.

Para o estudioso,

ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios (ZÉMOR, 2012, p. 214).

Logo, os oito princípios mencionados pelo Ministro Gushiken, durante palestra proferida na abertura do III Seminário Latino-Americano de Pesquisas da Comunicação, na USP, em 2005, parecem orientar a comunicação do governo Lula e se mostram sinérgicas com a definição de Zémor (1995) e de autores brasileiros como Duarte (2009), Brandão (2009), Matos (2009), entre outros. O seu discurso perpassa questões como: 1 direito à informação; 2 o Estado tem o dever de informar; 3 primar por conteúdos informativos; 4 comunicação pública não deve centrar na promoção pessoal dos gestores públicos; 5 promover diálogo e interação; 6 estimular o envolvimento do cidadão com as políticas públicas; 7 qualidade na comunicação dos serviços públicos; e; 8 comunicação pública deve ter por base a ética, a transparência e a verdade (GUSHIKEN, 2005).

Antes de refletirmos sobre o período de 2007 a 2010, precisamos lembrar que, no primeiro ano da administração Lula, o Ministro Luiz Gushiken já falava sobre a política de comunicação do governo. Um dos espaços socializados, aconteceu durante o evento Fóruns do Planalto, no dia 04 de setembro de 2003, em Brasília. O conteúdo da palestra, ministrada por Gushiken, versou sobre: os *eixos políticos do Governo Lula*, as *linhas estratégicas de comunicação*. Ele finalizou a palestra com a

questão *estrutura e funcionamento da SECOM/PR*. Quando analisamos as ideias discorridas pelo palestrante, evidenciaram-se indícios de alguns elementos da comunicação pública. Assim sendo, destacam os princípios: diálogo, relacionamento com atores sociais, consulta participativa e inclusão social. Deste modo, os elementos percebidos pareceram indicar uma comunicação de governo identificada com a comunicação pública.

No segundo mandato, a comunicação do governo Lula parecia adotar um redesenho mais próximo da dimensão técnica. É possível acreditar que, sem perder o viés da comunicação pública, a comunicação da SECOM/PR passou a agregar particularidades instrumentais às suas estratégias. Isso fica mais palpável na palestra do Ministro Franklin Martins (2007 a 2010), pronunciada em setembro de 2010, durante o Ciclo de Palestras, promovido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em Brasília. Segundo Martins (2010), as diretrizes da SECOM/PR estavam alicerçadas em sete princípios, assim determinados: 1 a comunicação do governo precisa estar integrada; 2 a relação com a imprensa deve ser vista como um eixo da comunicação do governo e não propaganda; 3 liberdade de imprensa; 4 existem muitas imprensas com necessidades e características distintas; 5 a publicidade de governo deve obedecer a critérios técnicos, claros e transparentes; 6 a relação com todos os meios de comunicação deve primar pelo profissionalismo, pela transparência e pela fluidez nas relações; e; 7 a comunicação precisa criar instrumentos e marco legal estável para persistir no futuro e ser acompanhada pela população.

Outras situações podem vir a distinguir e caracterizar os mandatos, no quesito prática da comunicação. Vale ressaltar que, nos dois períodos do governo Lula, os princípios, que nortearam a forma como a Presidência da República desenvolveu os seus esforços de comunicação, nunca foram explicitados em documentos oficiais. Sobre essa questão, afirmou Jorge Duarte, durante entrevista concedida em Brasília, que as políticas de comunicação eram tácitas, ou seja, nunca foram sistematizadas na categoria de documentos de governo. Isso, até o momento, se confirma porque não foi identificado nenhum documento legitimando oficialmente as diretrizes que eram seguidas, provavelmente não existiu. Fato este, que faz nossa pesquisa ser inédita.

Nos dois anos iniciais de pesquisa para a tese, percebemos que, no primeiro governo, Lula assume a Presidência com grande respaldo popular. Existia oposição,

resistência, mas foram feitos acordos e vários arranjos políticos para conseguir condições de governabilidade. Essas articulações levaram o Presidente da República a usar da estratégia do diálogo com diferentes atores envolvidos, visando a interlocução sobre variadas temáticas. Podemos identificar essa tática no documento Mensagem ao Congresso Nacional, especificamente no capítulo Democracia e Diálogo, o qual disserta sobre alguns espaços de discussão e articulação, que foram desenvolvidos durante o governo. Por outro lado, a relação com o ator 'mídia' foi difícil e estabelecida sob uma forma que pode ser denominada de *queda de braço*. Essa constatação foi obtida nas entrevistas com Ricardo Kotscho, Armando Medeiros, Jorge Duarte e, também, na leitura do relato do escritor Bernardo Kucinski, no livro Cartas a Lula (2014). Outro momento, que exprime bem o tenso relacionamento entre o governo Lula e a mídia foi a entrevista, que o ex-presidente concedeu aos entrevistadores Emir Sader e Pablo Gentili, quando desabafou: “a impressão que eu tenho é que o ódio que [os donos da mídia] têm do PT e a raiva que eles têm de mim se devem às coisas boas que nós fazemos, não às coisas ruins” (SADER; GENTILI, 2013, p. 15).

Na segunda gestão, a oposição política começa a aparecer com mais força. Dentro desse novo contexto de embates políticos, a SECOM se concentra em definir normas para orientar o trabalho de comunicação da presidência. Nesta fase, o então Ministro Franklin Martins se mostra bastante preocupado em estabelecer a mesma linguagem de comunicação para o governo e reposicionar a relação com a imprensa fora do eixo da propaganda. Foi o período em que o Presidente Lula mais se aproximou da mídia. Segundo o ministro, durante palestra em Brasília, “não há nenhum chefe de Estado ou de governo no mundo que tenha relação tão intensa com a imprensa quanto o presidente Lula” (MARTINS, 2010). Assim, observamos o presidente menos reticente apesar de saber que a imprensa brasileira pouco divulgava os acertos do governo. Visando ilustrar a tensa relação existente naquele período, destacamos o comentário do ex-presidente de Portugal, Mário Soares, feito a Lula, quando veio ao Brasil para entrevistá-lo. “Eu venho de um continente em que todas as matérias só falam bem do Brasil, enaltecem o Brasil. Quando eu chego ao Brasil, eu leio a imprensa brasileira e ela diz que o Brasil acabou, nada dá certo neste país” (SADER; GENTILI, 2013, p. 16).

Dois eventos marcaram, significativamente, a comunicação do governo Lula. Um desses episódios aconteceu em 2004, quando a verba de comunicação do

Governo Federal passou a ser gerenciada pela SECOM/PR. Isso impactou o relacionamento com o mercado de agências, anunciantes e veículos porque foram estabelecidas novas regras de negociação. O susto causado na época foi relatado por Silvia Sardinha, ex-diretora de publicidade da SECOM, e Gioconda Bretas, (assessora do Gabinete da Secretaria-Geral da SECOM), durante entrevistas concedidas em Brasília (Julho/2014). Segundo o Ministro Gushiken, “ninguém gostou, mas não podíamos continuar com negociações isoladas, sem obter um preço razoável” (NICOLAU, 2004, p. 16). O Ministro Gushiken encampou outra batalha que foi incluir nos planos de mídia as emissoras de rádio e jornais do interior, pois as agências de publicidade abarcavam, predominantemente, as grandes mídias. Para Lima (2013), essas medidas representaram uma reorientação “(...) na alocação dos recursos publicitários oficiais que fizeram com que o número de municípios potencialmente cobertos pulasse de 182, em 2003, para 3.450, em 2011, e o número de veículos de comunicação (...) subisse de 499 para 8.519 (...)” (LIMA, 2013, p. 221).

Na entrevista do Ministro Gushiken, concedida à Revista CENP de 2004, que tratou especificamente sobre as mudanças destacadas acima, sugerem que os intuitos da SECOM/PR, do ponto de vista tático, foram: a) conquistar melhores condições comerciais para utilizar a verba publicitária, acabando com as negociações isoladas; b) democratizar o destino dos recursos de comunicação do Governo para veículos de regiões distantes do Brasil; c) obter informações da mídia sobre a sua cobertura (praças de maior atuação); d) ampliar o acesso à informação aos cidadãos afastados dos grandes centros; e) aumentar o alcance da comunicação do governo; f) comunicar levando em consideração os aspectos da cultura local e a diversidade étnica; g) cumprir com a obrigação de prestar contas e bem informar o cidadão; h) avaliar os resultados e o retorno dos esforços de comunicação prestados pelos fornecedores; i) cumprir a legislação da publicidade governamental (seja impessoal e não faça promoção dos gestores públicos); e j) colocar o interesse público em primeiro lugar.

O segundo evento aconteceu durante a gestão do Ministro Franklin Martins, quando determinou que “o investimento de publicidade nos jornais, rádios e tvs, deve ser proporcional à sua audiência” (MARTINS, 2010, p. 23). Ele denominou o feito de mídia técnica na publicidade passando a cumprir o Decreto nº 6.555/2008, conforme seu artigo 2º, X, que decide pela regionalização das verbas de publicidade oficial, visando diversificar e desconcentrar os investimentos em mídia.

Art. 2º – no desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características da ação:

X – Valorização de estratégias de comunicação regionalizada.

Esse assunto foi abordado, pelo Ministro Franklin, na participação que teve no Ciclo de Palestras, promovido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), em Brasília, quando dissertou sobre a comunicação social da Presidência da República. Na ocasião, rebateu os críticos que estavam acusando o governo de estar comprando pequenos jornais. De acordo com Franklin Martins, a situação é curiosa porque, “quando prevalecia a publicidade nos grandes jornais, ninguém falava que eles estavam sendo comprados” (MARTINS, 2010, p. 24). Um desses críticos foi o jornalista e colunista do Jornal Folha de São Paulo, Fernando Rodrigues, que na matéria “O Bolsa-Mídia de Lula”, publicada em junho de 2009, insinuou que o governo Lula subornava blogs para falar bem do presidente. Para o jornalista, “(...) no subsolo do poder a engrenagem montada pelo ministro Franklin Martins se encarrega de alimentar a rede chapa-branca na base de verbas publicitárias. É o Bolsa-Mídia do governo Lula” (RODRIGUES, 2009).

Como visto, os embates não foram exclusividade da época de Franklin Martins, pois o ministro Luiz Gushiken também os vivenciou. Portanto, por meio de um apanhado de relatórios, palestras, entrevistas, balanço do governo (2003 a 2010), matérias jornalísticas e artigos, notamos que as medidas de desconcentração dos recursos públicos para publicidade, do governo Lula, e a regionalização da mídia soaram como determinações autoritárias. Esta última significou o “arrastão da publicidade”, para os que foram contrários à medida. Os mais empenhados em se contraporem às mudanças foram as empresas de comunicação e as agências, que passaram a ter expressivas reduções na famosa Bonificação por Volume (BV)<sup>5</sup>. A respeito desses acontecimentos, relataram mais particularidades os entrevistados Jorge Duarte, Armando Medeiros, Antonio Lassance, Gioconda Bretas e Marcelo Moraes. Todos eles, resumidamente, enfatizaram que os objetivos principais dessas

---

<sup>5</sup> Prática de repasse de bônus às agências, pelos veículos de comunicação, sendo proporcional ao investimento total dos seus clientes. Assim, quanto mais publicidade, direcionada a um veículo, maior será a bonificação da agência.

mudanças foram: estabelecer um padrão de negociação, otimizar o recurso de publicidade e informar à população sobre os projetos e programas de governo.

Essa trajetória conduziu à pergunta: **Quais foram as políticas e as estratégias de comunicação empregadas pela Presidência da República, nos mandatos do Governo Lula?** Como se tratou de um governo auto-identificado como de caráter popular, essa dinâmica foi especificamente nova para todos. Na época, vastas iniciativas tiveram que ser criadas para dar conta desse posicionamento e do projeto de governo desenhado. Destarte, a área de comunicação foi um pilar importante para o alcance dos resultados almejados pelo governo, e, para isso, a Secom precisou ser reestruturada com novas políticas e estratégias de comunicação.

Assim, como já foi dito anteriormente, já podemos adiantar que existem escassos estudos sobre a comunicação da Presidência da República na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Isto porque boa parte dos conteúdos produzidos (artigos e livros) refletem mais acerca da comunicação sob o ponto de vista das políticas públicas (comunicação social brasileira) e não do Poder Executivo Federal. Dito de outra forma, predomina o interesse em discutir como deve/deveria ser o serviço público de comunicação no nosso país, como acontece nas áreas da saúde e da educação, por exemplo.

Antes da descrição dos pressupostos, é preciso explicar também o que entendemos por políticas e estratégias no âmbito da comunicação. As **políticas de comunicação** podem ser compreendidas como diretrizes que determinam a direção, a condução, a forma de trabalho na área comunicacional em uma organização. Quanto à **estratégia de comunicação**, esta pode ser interpretada por caminhos e habilidades que são desenvolvidos para alcançar os objetivos desta área.

Para a enquête, determinamos quatro pressupostos que nortearam a interpelação da tese e orientaram o alcance dos objetivos. Antes de descrevê-las, é importante destacar que as suposições se dispõem de maneira circundante à questão e, portanto, se colocam para além das respostas clamadas pela pergunta de pesquisa. Dessa forma, o estudo pôde ir além das obviedades, que por ventura se apresentem. Assim, os pressupostos foram:

- O presidente Lula decidiu pela estratégia da Comunicação Pública, como um modo de usar a Comunicação, para trabalhar a política do governo.



- As políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, governo Lula, estavam alicerçadas, principalmente, no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade.
- As estratégias de comunicação do governo Lula, no primeiro mandato, estavam mais próximas dos princípios da comunicação pública, enquanto que, no segundo, predominavam as políticas normativas/técnicas da comunicação social.
- As políticas e as estratégias de comunicação do governo Lula foram desenvolvidas para conscientizar e empoderar a população.

A partir dos pressupostos, determinamos como **objetivo principal** mapear e analisar as políticas e as estratégias de comunicação adotadas pela Presidência da República, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Quanto aos **objetivos específicos**, estes são: a) conhecer os princípios, as políticas e as estratégias de comunicação seguidas pela Presidência da República, nos governos Lula; b) analisar as políticas e estratégias de comunicação dos governos Lula sob a ótica das premissas da comunicação pública: diálogo, comunicação com a sociedade e abertura à participação popular; e; c) explicar o que é uma política de comunicação pública e identificar possíveis dificuldades que os governos Lula enfrentaram para implantá-la.

Desse modo, acreditamos que os frutos dessas análises poderão explicar, inicialmente, o que é uma política de comunicação pública, na visão conceitual e pragmática numa gestão presidencial. Pois, possivelmente, os governos de Lula tenham sido um dos poucos governos, que saíram da retórica dos temas 'diálogo' e 'participação' para a sua experiência concreta com o cidadão. Todavia, à medida que as ações comunicacionais foram desveladas, vieram à tona não só as políticas e as estratégias de comunicação, mas também as dificuldades e os desafios enfrentados para implantá-las. Assim, uma vez respondida a pergunta de pesquisa foi possível entender o quanto a prática comunicacional da presidência esteve próxima (ou não) da comunicação pública e associada à conscientização política da população.

## 1.2 Visão geral do trabalho

Em termos estruturais, esta tese foi organizada em sete partes: Introdução, cinco capítulos do desenvolvimento e Considerações Finais. No desenvolvimento, três seções trazem uma discussão teórica, sem perder o contato elucidativo com o *corpus*, e as derradeiras correspondem aos capítulos de metodologia e análise dos dados. A introdução traz narrativa contextualizando os governos Lula; percurso inspirador para a realização da pesquisa; visão geral do trabalho; e resumo metodológico.

Na seção *Comunicação e Sociologia: reflexões bilaterais e entrecruzadas* refletimos, à luz dessas disciplinas científicas, sobre os sistemas sociais, procurando levantar questionamentos a respeito do sistema de comunicação do governo Lula e dos interesses presentes na relação com os atores sociais. Essa seção compreende outras seções secundárias. Na primeira, *Teoria Crítica e Realidade Social*, exploramos o conceito, as características e a capacidade que a Teoria Crítica (RÜDIGER, 2009; ESTEVES, 1997; NOBRE, 2009; MORROW, 1994) tem de elaborar diagnósticos teóricos e práticos sobre a realidade social. Outros autores que alicerçam essa seção são: Berger e Luckmann (1985) e Landowski (1992). A segunda seção secundária, *Embates ideológicos e pragmáticos entre o funcionalismo e o construtivismo*, subdivide-se em duas outras: *Funcionalismo e Positivismo*, na qual apresentamos visões estruturais para entender o funcionamento sistemático da sociedade, partindo de teóricos como Parsons (2010), Genro Filho (1987), Demo (1987), Wolf (2003), entre outros; e *Construtivismo e as Interações Simbólicas*, em que elucubramos sobre comunicação de massa, no tocante às suas investidas ideológicas, do positivismo, para inibir a reflexão e a problematização da realidade social. Discutimos essas ideias dentro da visão construtivista, tendo como norte os autores Dewey (1995); Esteves (1997); Rocha e Vizeu (2012); Wolf (2003); Ortega y Gasset (1930) e Parson (1968). Concluimos com a seção: *Aprender a aprender para o exercício da democracia*, na qual dialogamos sobre o papel da comunicação, entendendo-a como dinâmica que leva o homem a intervir e empreender novas elaborações sociais. Os autores que ampararam essa discussão foram: Dewey (1995); Esteves (2011); Freire (1979, 1996); Habermas (1995, 1997); Dahl (2001); Chaui (2008, 2013); e; Tilly (2013).

Na seção primária seguinte, intitulada *Informação, Diálogo, Participação e Comunicação com a Sociedade: conceitos e abrangências*, decidimos seccioná-la

com os principais fundamentos da comunicação pública, abrindo uma discussão teórica e, ao mesmo tempo, avaliando seus alcances. Deste modo, iniciamos com a seção *Informação de interesse público*, na qual trazemos o conceito à luz dos teóricos Duarte (2012); Mello (2004); Vieira da Costa (2006); Brandão (2009); Gentili (2013); Lara (2007); Maia (2011) entre outros. Este item segue fragmentado nas subseções: *Comunicação da Presidência da República: estrutura e legislação* e *Lei de Acesso à Informação*. Na primeira subseção, descrevemos, com base nas leis, decretos e instruções normativas, como estava orientada a plataforma de comunicação da Presidência. Findamos esta parte, discutindo a respeito da Lei de Acesso à Informação. Os últimos seccionamentos (*Diálogo com atores sociais*, *Participação popular* e *Comunicação com a sociedade*) são discutidos conceitualmente e relacionados como elementos importantes para a democracia, a partir de autores como Freire (1977, 1979); Duarte (2012); Bordenave (1983); Guareschi (2000, 2013); Lima (2015, 2012, 2011); Antonio Lassance (2010); Mariângela Haswani (2010); Ruth Reis (2013); Novelli (2011); Matos (2011); Jaramillo (2011).

Na terceira seção elementar, cujo nome é *Política de Comunicação, Estratégia de Comunicação e Comunicação Pública*, procuramos debater os principais conceitos deste título, dividindo-o em quatro tópicos. Nos dois primeiros, *Política de comunicação*; e; *Estratégia de comunicação*, explicamos os seus significados, começando pelas palavras Política e Estratégia, trazendo para o âmbito da gestão pública. Em seguida, conjecturamos sobre os significados dos termos, agora compostos, a partir de suas aplicações para formar um conjunto de princípios e táticas de comunicação conduzindo a discussão para o âmbito governamental. Esses diálogos partiram dos teóricos: Arendt (2002); Lima (2004, 2015); Guareschi (2013); Silva (2005); Weber (2011); Jaramillo López (2011); Duarte e Silva (2007); Bueno (2009, 2015); Pérez (2004); Massoni (2004, 2011, 2013); Cortella e Janine (2010); Lassance (2010). O penúltimo tópico principal, desta seção, intitulado *Comunicação Pública: conceito, princípios e prática* explica as visões dos principais teóricos brasileiros e estrangeiros sobre Comunicação Pública (CP), descrevendo as suas concepções, princípios, dificuldades e como a CP pode ser aplicada, dividido em seis subtópicos. Por conseguinte, discutimos o tema Patrimonialismo como proposta para fazer o contraponto à CP na subseção *Patrimonialismo: o avesso da comunicação pública*. Nestas subseções, baseamo-nos em: Duarte (2011, 2012); Brandão (2012); Haswani (2011, 2013); Matos (1999, 2011, 2013); Zémor (2012); Jaramillo (2011,

2012); Faccioli (2000); Weber (2011); Oliveira (2004); Bucci (2015); Koçouski (2012); Dias (2005); Kucinski (2009); Silva (2003); Buarque (1995); Faoro (2012); Schwartzmann (2006); Bresser-Pereira (2001); Campante (2003).

A seção *Opções Metodológicas e Procedimentos Analíticos* descreve toda a metodologia e procedimentos analíticos utilizados nesta investigação. Ou seja, detalha a organização metodológica, que orientou o desenvolvimento da pesquisa. Este capítulo está organizado nos itens: campo metodológico; estudo com abordagem qualitativa; tipo de pesquisa: exploratória, descritiva e estudo de caso; contexto da pesquisa; tipo de pesquisa quanto aos instrumentos: pesquisa de campo (entrevistas), bibliográfico e documental; categorias de análise; condução da análise; e classificação e análise dos dados. A metodologia foi definida a partir dos autores: Bardin (1988); Fonseca Júnior (2006); Herscovitz (2010); Duarte (2006); Yin (2005); Bauer e Gaskell (2008); Marconi e Lakatos (2012).

A penúltima seção, *Políticas e Estratégias de Comunicação do Governo Lula*, compreende a descrição e análise das principais políticas e estratégias de comunicação empregadas pela Presidência da República, nos dois mandatos do Presidente Lula. A escrita foi organizada em dez tópicos e desenvolvida a partir das categorias de análise, finalizando com o contraponto de cinco estudiosos da área. Com base nas entrevistas concedidas e no material disponibilizado, confrontamos a realidade comunicacional da Presidência da República com os princípios da Comunicação Pública (Duarte 2011, 2012; Brandão 2012; Zémor 2012; Jaramillo López 2011, 2012). Destarte, o capítulo foi organizado do seguinte modo: informação como bem público; *accountability* (prestação de contas, transparência); as publicidades nos governos Lula; relacionamento ou cabo de guerra com mídia?; comunicação (diálogo) e participação; patrimonialismo: a cereja dos interesses particulares; indícios da Comunicação Pública na comunicação da Presidência; políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, governos Lula; embates e dificuldades; e Para fora da janela: contraposições a respeito da comunicação do Presidente Lula.

Nas considerações finais, resgatamos os resultados mais importantes deste estudo, confrontando-os com cada pressuposto e tecendo comentários críticos à luz do conhecimento teórico.

### 1.3 Resumo metodológico

A metodologia adotada para o estudo das políticas e estratégias de comunicação dos governos Lula (2003 a 2010) foi a da Análises de Conteúdo. As entrevistas, concedidas à pesquisadora, foram o principal objeto de estudo além de palestras, entrevistas publicadas, relatórios, apresentações em *power point* e publicações do próprio governo; esse conjunto compôs o *corpus*. As gravações foram decupadas com o cuidado de demarcar criteriosamente os períodos das experiências, distinguindo-as se ocorreram no primeiro ou no segundo mandato.

Por se tratar de uma pesquisa que estudou os oito anos de governo, do Presidente Lula, os relatos livres dos entrevistados, sobre a comunicação da presidência, indicaram e possibilitaram revelar unidades de sentido acerca das políticas e das estratégias de comunicação. Por conseguinte, foram criadas as categorias de análises que deram importantes subsídios para conhecer as tendências comunicacionais de cada mandato. Logo, as estruturas analíticas ajudaram na organização das informações e na classificação dos conteúdos investigados, observando atentamente aos padrões e às contradições. Para tanto, desenvolvemos doze unidades de análise que aplicamos aos objetos pesquisados com o intuito de conhecer quais/como se apresentaram em cada governo. As temáticas centrais estão detalhadas no capítulo **Opções Metodológicas e Procedimentos Analíticos** (Página 157), e são as seguintes: informação; comunicação (diálogo); participação; comunicação pública; mídia; publicidade; *accountability*; equipe de governo capacitada para informar e dialogar com o cidadão; política de comunicação; estratégica de comunicação; patrimonialismo; e; dificuldades enfrentadas pela equipe de comunicação.

Com base nas inferências dos temas, no *corpus* analisado, foi possível interpretá-lo, de acordo com os objetivos traçados, compreendendo as políticas e as estratégias de comunicação e as avaliando quanto à proximidade com a comunicação pública. Como forma de preservar os entrevistados, embora tenham autorizado a publicação das falas, adotamos código aleatórios para cada fonte, sem seguir qualquer sequência, nominando-os de E01 à E13.

O percurso das investigações permitiu articular as evidências identificadas para que a elaboração do capítulo de análise também trouxesse respostas sobre como a Presidência da República fez uso (ou não) da comunicação pública enquanto

estratégia política para trabalhar a comunicação do governo. E, quão posicionadas estavam com o fito de conscientizar e empoderar o cidadão para o exercício da cidadania.

## 2 COMUNICAÇÃO E SOCIOLOGIA: REFLEXÕES BILATERAIS E ENTRECruzADAS

Este capítulo um faz uma revisão literária de conceitos considerados norteadores para o estudo em questão. Deste modo, através dessa discussão teórica foi possível refletir sobre alguns dos sistemas sociais, presentes na sociedade, pelo viés da comunicação. O debate em torno da Teoria Crítica, por exemplo, ancorou as buscas sobre a necessidade de conhecer como os sistemas de comunicação de governo funcionam e porque funcionam dessa forma. Além de nos instigar a enxergar outras possibilidades de funcionamento. Neste caso, realizamos breves observações críticas a respeito da realidade comunicacional trabalhada pela Presidência da República durante os governos Lula. Além do mais, esse arcabouço teórico serviu para enxergar o lugar da comunicação na construção da realidade social.

As reflexões bilaterais e entrecruzadas das ciências, Comunicação e Sociologia, permitiram aprofundar a compreensão sobre o comportamento comunicacional da Presidência da República, nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Logo, possibilitou entender os interesses, a estrutura e como funcionava nas relações com os atores sociais. Um desses atores estratégicos escolhidos para investigar o objeto estudado, foi a mídia, pois os seus modelos de comportamento e suas interpretações, a respeito das ações dos governos Lula, revelaram conteúdos instigantes e intrigantes. *Pari passo*, as teorias da comunicação e da sociologia apoiaram nos questionamentos concernentes ao papel do cidadão enquanto construtor e reproduzidor de realidades.

Por fim, essas discussões teóricas nos levam a compreender que a comunicação é, por excelência, a dinâmica essencial para o desenvolvimento e as conquistas que impulsionam o homem, e o meio no qual vive, para intervir e empreender novas elaborações sociais, seguindo o movimento da educação como um processo de aprender a aprender na expectativa do exercício democrático da cidadania.

### 2.1 Teoria Crítica e Realidade Social

A teoria crítica da sociedade preocupa-se em dar conta dos diferentes níveis que constituem a realidade social, procurando entender os critérios de diferenciação,

de tensão e de articulação nos contextos sociais do mundo da vida e dos sistemas funcionais (ESTEVES, 1997, p. 40-41). A partir desse entendimento, as pesquisas sociais da realidade tornaram-se mais abrangentes. Segundo Esteves (1997), o desafio da teoria crítica é estar mais aberta, sensível e flexível aos fatos do mundo que produz, a todo o momento, uma realidade social. Para Morrow (1994), trata-se de um método que nos leva a questionar, prestar atenção sobre as relações de poder que moldam a realidade social. Por conseguinte, isso fez com que questões que julgávamos resolvidas voltassem ao debate e à reflexão teórica.

Que teorias correspondem a determinadas realidades diante da dominação existente? Conscientes ou não dessas teorias os que defendem as realidades estabelecidas sempre perpetuam algo. Já os que seguem a Teoria Crítica são capazes de mostrar, sobre o objeto criticado, os aspectos relevantes, o padrão que alimenta o sistema e também sua parcialidade e limitação. Isso significa uma modelagem dos resultados teóricos de pensadores, sem destruir suas ideias, implicando na adequação para o campo da Teoria Crítica. Uma característica marcante da Teoria Crítica é a sua capacidade de analisar o momento histórico presente, produzindo novos diagnósticos do tempo na perspectiva teórica e prática, reformulando e repensando em vista de novas condições históricas (NOBRE, 2009). Portanto,

não cabe à teoria limitar-se a dizer como as coisas *funcionam*, mas sim analisar o funcionamento concreto das coisas à luz de uma *emancipação* ao mesmo tempo *concretamente possível e bloqueada* pelas relações sociais vigentes. Com isso, é a própria perspectiva da emancipação que torna possível a teoria, pois é essa perspectiva que abre pela primeira vez o caminho para a efetiva compreensão das relações sociais (NOBRE, 2009, p. 17-18).

A teoria crítica tem o propósito de mostrar como as coisas são, vislumbrando como deveriam ser. Deste modo, o aspecto crítico visa observar como as coisas poderiam ser, mas não são. Essa forma de análise convida o pesquisador a enxergar o mundo para além do que é, do que está posto, do evidente. Desta maneira, a observação permeará o notório e os campos não vistos. Significa enxergar o mundo como deveria ser e indagar por que não é, por que não muda. Conhecer quais são os conflitos, as relações de poder que quase sempre estão situados nas esferas simbólicas. Destarte, a teoria crítica tem como princípios norteadores a emancipação



da sociedade e a manutenção do comportamento crítico em relação ao que existe a partir da análise do momento presente (NOBRE, 2009). Este desempenho crítico faz com que a sociedade encare os seus aspectos não refletidos/inconscientes, que tendem a ser os indicadores de mecanismos de repressão e dominação.

Dois caminhos inspiram as análises da teoria crítica da sociedade. O primeiro vai buscar identificar no “mundo da vida” (Habermas, 2012) o universo simbólico das esferas socioculturais, da vida quotidiana. O segundo volta-se para os subsistemas sociais (dinheiro/sistema econômico e poder/sistema político administrativo), para avaliar como se estruturam (ESTEVES, 1997, p. 50-51). É dentro dessa complexidade que nascem os distúrbios da vida social e a alienação da prática comunicacional quotidiana, o que impedem a relativa estabilização social. Portanto, é neste campo que a teoria crítica situa os seus estudos visando compreender as consequências das ideias e da estrutura que formatam a arquitetura social estabelecida (esteja visível ou não) assim como se interessa pelos processos que geram a desestruturação da prática comunicacional.

Alguns pensadores afirmam que a sociedade vive um processo de esvaziamento da consciência crítica motivado por dois instrumentos de dominação: cultura e comunicação de massa, que estão a serviço dos interesses do mercado. Apesar dessa realidade o novo pensamento crítico não acredita que “(...) o espaço público das sociedades pós-liberais se esvaziou por completo das suas tradicionais funções críticas e emancipatórias” (ESTEVES, 1997, p. 58). De fato, não acreditamos em esvaziamento total, até porque assistimos, aqui e ali, manifestações como as que ocorreram em junho de 2013, no Brasil. Muito embora, ao mesmo tempo, tenhamos observado fabricantes de opinião, que se acham na condição de porta-vozes, se deparando com o público pouco esclarecido e com públicos articulados, que resistem e rejeitam os enquadramentos manipulados pelas comunicações dos meios de massa.

É neste íterim que as pesquisas críticas se propõem a estudar os processos de massificação da cultura e da comunicação assim como os mecanismos das suas atividades simbólicas. Segundo Bourdieu (1989, p. 07), “poder simbólico é esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. Diante do exposto, a pesquisa crítica versa suas análises por três pontos de observação: do espectador (que quase sempre ver apenas a realidade visível), do lugar do sujeito assujeitado e do

executor/elaborador das formas simbólicas. Mediante o exposto, Rüdiger (2009) afirma que, se adotarmos uma atitude crítica em relação aos regimes de governo vigentes, pode ficar evidente o modo de pensar histórico que nos leva a refletir e a agir de determinada maneira sem nos dar conta, mesmo que pensemos estar agindo de forma livre e consciente. Logo, a perspectiva crítica esclarece “os interessados sobre as coações que pesam sobre suas vidas, de modo a esclarecer suas circunstâncias e a auxiliá-los a libertar sua consciência daquelas que não lhes interessam” (RÜDIGER, 2009, p. 45).

Desde sempre, a teoria crítica da sociedade se volta para além da realidade social posta e tem o desafio de reformular o pensamento crítico. A posição crítica vai de encontro com o positivismo que determina uma única realidade para o estudo, reificando a visão da vida social. O sistema de manutenção pela não comunicação e pela não informação se estabelece, passa a ser a rota seguida pelos que exercem o poder para evitar o esclarecimento, pois se são elucidadas as violências simbólicas que constroem as pessoas a se conformarem com a realidade facticamente estabelecida/vigente, corre-se o risco de perder o controle da estrutura. Não é diferente na prática comunicacional de governo. As esferas públicas empenham-se para impor práticas de comunicação à sociedade como se essas fossem às únicas possíveis de serem vividas. Praticamente, a dinâmica se restringe a informar o que interessa ao governo, Estado, mercado e instituições dominantes da estrutura de poder de uma maneira geral. Quase sempre, muito próximo do marketing político e distante da comunicação pública. Contudo, essa realidade talvez venha a ser a única conhecida pelos brasileiros sem ao menos se darem conta das ações de autopromoção pessoal e política nelas reificadas. Possivelmente, até a atualidade, nenhum governo federal socializou de público suas políticas de comunicação social. Quando Bernardo Kucinski, ex-assessor especial da SECOM/PR, período 2003 a 2006, chegou ao governo viu uma estrutura de Estado com grande potencial, mas sem uma política de comunicação, pois “(...) cada ministro tinha o seu assessor de imprensa, que trabalhava para o próprio ministro e não segundo a política geral de comunicação do governo” (KUCINSKI, 2015).

Apesar de a teoria crítica evidenciar as limitações das correntes tradicionais de análises, esta não dispensa o diálogo com outras perspectivas do pensamento social. A crítica não vai substituir as formas habituais de investigação empírica, antes as absorve no seu próprio trabalho crítico e, em seguida, oferece novos elementos de

estudos práticos (DAHLGREN,1987). De acordo com Esteves (1997), a questão política é o ponto fulcral de divergência entre o aspecto crítico e as distintas correntes da sociologia compreensiva, que quase sempre colocam a política em segundo plano. Atualmente, os estudos críticos de comunicação enumeram-se por três linhas de força: economia política, que é a mais dominante; estudos culturais, e, por último, estudos críticos de indústria cultural que conservam proposições originais da Escola de Frankfurt (RÜDIGER, 2009, p. 87). Durante muito tempo, esses estudos foram representados por pesquisas sobre o papel dos meios de comunicação na reprodução e difusão da ideologia dominante (HAUG,1971; DRÖGE, 1972 *apud* RÜDIGER, 2009).

Logo, dentro desses campos, a teoria crítica vem orientar o indivíduo, a saber, sobre o que está sendo observado, como funciona, dos potenciais de resistência e emancipação, nele presentes, que podem mostrar o caminho da teoria e da prática, da compreensão da realidade e de sua transformação. É possível, também, conhecer os elementos destrutivos contidos neste funcionamento.

Na obra *A Construção Social da Realidade*, os autores Berger e Luckmann (1985, p. 35) apresentam a vida cotidiana “como uma realidade interpretada pelos homens e subjetivamente dotada de sentido para eles na medida em que forma um mundo coerente”. Tanto a interpretação como o sentido habitual seguem modelos apresentados, melhor dizendo, atribuídos como ‘coerentes’, ‘verdadeiros’, pelo sistema ou pela estrutura, formando realidades dadas, que precisam ser compreendidas e descobertas nos aspectos emancipatórios e de oposições.

Como a Sociologia está relacionada com a dinâmica social, emancipa-se, assim, “enquanto projeto de pensamento crítico” (ESTEVES, 2011, p. 35). Segundo Esteves (2011), os principais obstáculos para um maior conhecimento científico sobre a realidade social são as visões mágico-míticas do mundo, pois tratam de interpretações complexas da realidade que nos circundam e, geralmente, estão enraizadas na experiência cotidiana. Esses juízos de crenças e convicções têm origem no mundo da vida, e, por sua vez, este mundo “se origina no pensamento e na ação dos homens comuns, sendo afirmado como real por eles” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 36). Deste modo, tanto a estrutura chamada de mundo da vida como as ideologias impedem a verticalização da análise científica sobre a realidade social.

No tocante à relação entre política e comunicação, são várias as crenças circundadas em torno do conceito e de como vem a ser na prática. Quando falamos o

vocabulo política, boa parte das pessoas, quase sempre, remetem aos parlamentares, que legitimados por um processo eleitoral democrático são eleitos para ocuparem posições públicas colocando-os sob a pressuposição de defensores dos interesses públicos. Porém, no senso comum, tanto os sentidos, conceitual como pragmático, atribuídos à palavra política apresentam-se distorcidos do posicionado pela ciência política. No nosso ponto de vista, isso ocorre porque existem a *política do mundo da vida* - entendido como assunto apenas para políticos - e a *política da realidade real*, cujo conceito: “organizar as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade relativa e em contrapartida às diferenças relativas” (ARENDT, 2002, p. 08) é desconhecido na dinâmica reflexiva e parece não fazer parte de ser humano.

Sobre a *doxa* de crenças e convicções em volta da comunicação, iniciaremos nossas reflexões, a respeito, partindo de alguns pensamentos de Arendt (2002) sobre política. A autora afirma que a política surge entre os homens e que a verdadeira política depende do aparecimento de um espaço (que nasce entre homens) no qual circulam liberdades e espontaneidades de diferentes homens. Ora, apesar de não mencionar a comunicação, asseguramos ser inviável o nascimento desse espaço, para a experiência política, sem o ato comunicacional. Por conseguinte, pensemos: como os homens expressariam suas necessidades, descontentamentos e liberdades sem se comunicarem? Neste caso, percebemos que a comunicação é o meio propulsor que garante a troca com a finalidade de conhecer as diferenças entre os iguais. Além do mais “não [podemos] existir na vida cotidiana sem estar continuamente em interação e comunicação com os outros” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 40).

Mediante o exposto, a palavra comunicação está longe de ocupar o lugar de realidade associada à liberdade, democracia e meio para o exercício do homem enquanto ser político. Geralmente, a maioria das pessoas associam-na à ideia do gênero tipo ‘*este assunto é para jornalistas*’, isso quando não expressam que o tema ‘*trata dos veículos de comunicação*’. Essas crenças estão arraigadas no cotidiano pensamento-ação dos homens e impedem a criticidade. Por exemplo, costumamos nos indagar para que comunicar? Além de obstaculizar o desenvolvimento do homem-dialógico. Dessa forma, esse corpo conceitual do senso comum ganha status de realidade e não deixa de ser um mantenedor da estrutura e do sistema de poder.

De acordo com Esteves (2011), existe uma relação privilegiada da sociologia com a comunicação porque para refletir racionalmente sobre a realidade é exigido o

recurso do diálogo, pois só dessa forma pode-se compreender para depois explicá-la. Essa afinidade entre as duas ciências é, particularmente, lógica quando lembramos que “o mundo consiste em múltiplas realidades” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 38) e quando nos damos conta que “na realidade cotidiana as expressividades são intercambiadas uns com os outros” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 47).

Supostamente, nos governos Lula procurava-se conhecer para entender as realidades sociais através da perspectiva da comunicação. Melhor dizendo, o próprio Presidente Lula e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR) pareciam usar “o paradigma comunicacional como uma forma inovadora de compreensão da realidade social” (ESTEVES, 2011, p. 25). Tal coisa sugere que o diálogo e a participação – frutos da experiência, militância do presidente – foram as estratégias mais utilizadas para que o seu governo pudesse distinguir e se aproximar dos Brasis da vida cotidiana. Esses caminhos, pressupomos, foram tão importantes que, durante os mandatos, não se absteve de abrir espaços, conversar e negociar com atores plurais, de qualquer natureza, contra ou a favor do governo. Isso pode ser percebido já no primeiro ano de mandato presidencial quando afirma que

o governo está empenhado em valorizar as instituições democráticas e, no espírito da Constituição Federal, estimular o exercício da democracia participativa, afirmando os valores republicanos e federalistas. Pretende-se assim, promover a consolidação dos novos espaços públicos de diálogos entre o Estado e sociedade e reestabelecer o equilíbrio do pacto federativo (MENSAGEM..., 2004, p. 217).

A prática do diálogo, adotada pelo Presidente Lula, pode ter sido um dos princípios do seu governo, que possibilitou conhecer mais a realidade social e incluir o cidadão nas discussões políticas, nos assuntos de interesse público. Ao que parece, essa determinação contrariou o comportamento clássico do poder executivo, porque, em grande parte das vezes, a estrutura de poder utiliza meios para excluir a participação da periferia da vida pública. Por sua vez, como “(...) a realidade é construída socialmente” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 11), o Governo Lula empreendeu esforços para ouvir o povo brasileiro. Entre 2003 e 2010, realizou 73 conferências nacionais, nas quais discutiram várias políticas públicas, mobilizando diretamente mais de cinco milhões de pessoas, em inúmeros municípios brasileiros (BRASIL 2003 A 2010, 2010). Segundo Esteves (2011), os fenômenos de expressões

individuais partem, inquestionavelmente, de uma dimensão social. Deste modo, o ex-presidente parece acreditar que escutando as pessoas e, também, os representantes de entidades, estaria mais próximo do cotidiano da sociedade.

Além disso, as iniciativas da Presidência da República para escutar a população brasileira podem ser consideradas, minimamente, como uma ação de *não anti-destinador*, na classificação de Landowski (1992), aquela estratégia que procura estimular o público a transcender as suas limitações de consciência para conquistar mais espaço democrático e fazer a diferença superando a minoridade e se emancipando dos mecanismos de dominação. Outras três situações possíveis na relação da representação política com a opinião, além da forma de *não anti-destinador*, são concebidas por Landowski. Na condição de *destinador*, a situação ideal da teoria democrática, a opinião pública determina o sentido (destino) que a classe política deve seguir, se submetendo aos seus veredictos. No caso da situação do *não-destinador*, como geralmente acontece, através de mitificações e prestidigitagens, a classe política reifica o público e o induz a uma visão naturalizada da realidade, tornando-o mero espectador da discussão pública como dócil seguidor da opinião que expressa os interesses particulares poderosos das elites. E, por fim, o *anti-destinador* que atua, abertamente, contra o interesse público, cético da possibilidade dos desfavorecidos se insurgirem e reivindicarem o direito democrático de participar das deliberações coletivas para garantir a satisfação de suas necessidades. Esses, mais cedo ou mais tarde, perdem seus pescoços quando as fortalezas caem.

No intuito de compreender melhor essas ações, cabe colocar que, para Landowski (1992, p. 22), “classe política” refere-se aos “(...) governantes e estados-maiores dos partidos, dirigentes sindicais e representantes do grande patronato ou da alta administração etc...”. Enquanto que “opinião pública” é tida como a representante do público.

Existe uma relação bastante próxima, digamos essencial, entre a realidade individual (do ser) e a realidade determinada pelo coletivo. Isso porque estamos analisando pela demarcação da sociologia. Afinal, mesmo havendo uma expressão de fenômenos individuais a dimensão sempre será social, ou seja, o campo subjetivo é, em grande parte, determinado pela vida coletiva (ESTEVES, 2011). Sob este mesmo prisma, Esteves percebeu que também não é diferente na dinâmica da comunicação, pois “cada um de nós só pode assumir-se como agente de

comunicação/sujeito de discurso a partir do momento em que se encontra inserido numa dada rede de sociabilidade (...)” (ESTEVES, 2011, p. 41). Assim, a partir do ponto de vista do autor, comunicação é diálogo e a possibilidade pragmática do entendimento depende da participação do(s) outro(s).

Os princípios diálogo e participação, cultivados e incentivados pelo presidente Lula, talvez tenham dado o tom do seu governo. Concomitantemente, essa nova maneira de exercer as atribuições, no Poder Executivo Federal, causou estranheza porque, pela primeira vez, se pôde presenciar vários atores da sociedade discutindo, todos juntos, temas de interesse público. Deste modo, as combinações de consciências associadas, que vinham à tona durante os encontros com vários atores sociais, revelavam uma realidade específica e, que, combinadas, explicavam o sistema da vida social. Como bem observa Durkheim, “a sociedade não é uma simples soma de indivíduos; o sistema formado pela associação destes representa uma realidade específica que tem as suas características próprias (...)” (DURKHEIM *apud* ESTEVES, 2011, p. 45).

A interlocução estabelecida pela Presidência da República, quiçá, movimentava-se no propósito de ampliar a expressão e a manifestação de pontos de vistas dos cidadãos e coletivos. Logo, decerto, o Governo Lula tenha feito da sociedade sua interlocutora estratégica. Esses traços começam a ser notados já no início da gestão, no documento Mensagem ao Congresso Nacional de 2004, quando o governo afirmou ter ampliado e aprofundado o diálogo com a sociedade para governar com maior participação democrática (MENSAGEM..., 2004). “Essa interlocução permanente e qualificada permite que a sociedade passe a ser protagonista na formulação de políticas públicas, e não apenas instância consultiva, opinativa ou de fiscalização” (MENSAGEM..., 2006, p. 191). Com o propósito de instigar mais reflexões, vale problematizar: os pensamentos advindos de cidadãos e coletivos realmente foram acatados na prática? Isto porque entre a participação e a decisão há um longo caminho.

Independentemente do espaço empreendido, para a troca de ideias, expressamos e compreendemos a realidade da vida cotidiana através da linguagem que “é o mais importante sistema de sinais da sociedade humana” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 56) além de ser considerada como um meio de participação. Neste sentido, Esteves (2011) afirma que nos distinguimos das demais espécies porque somos capazes de, através da linguagem, pensarmos em nós mesmos e no

mundo que nos rodeia. Ademais, esses autores acreditam que a linguagem é um meio pelo qual são construídas as representações simbólicas como também os símbolos que acabam sendo apreendidos pelo senso comum. Ainda confere, à linguagem, o elemento denominado poder, principalmente quando estudado no campo da política.

Segundo Landowski (1992), a linguagem não pode ser encarada como simples suporte de mensagens que circulam entre emissores e receptores, pois traz interações entre os sujeitos individuais e coletivos que se desenrolam no discurso. Logo, complementa o autor afirmando ser o discurso um espaço de interações onde nele será possível realizar análise das condições de existência e de exercício do poder.

Quando avaliamos a atuação comunicacional do próprio presidente Lula, percebemos que, provavelmente, uma das posições assumidas por ele, do ponto de vista estratégico, tenha sido a função de porta-voz do seu governo. Essa decisão deu ao governante o aporte da linguagem própria e simples, consubstanciada pela facilidade com que falava com as pessoas, pois levou consigo a sua trajetória histórica carregada de simbologias de lutas, representações e possibilidades de mudanças sociais. Neste caso, é possível acreditar que a linguagem estava a serviço do propósito de possibilitar o conhecimento das propostas de governo; dialogar com quantos atores da sociedade fosse possível, mobilizar e integrar as pessoas para uma gestão conjunta (Estado, Governo e Sociedade). Como bem aquiesce Esteves (2011, p. 71), a linguagem “além de *medium* por excelência (de construção) da realidade quotidiana, (...) é também *medium* de ação social: os indivíduos recorrem a ela para regular as suas mútuas expectativas e coordenar os seus planos de ação”.

## 2.2 Embates ideológicos e pragmáticos entre o funcionalismo e o construtivismo

### 2.2.1 *Funcionalismo e positivismo*

A base filosófica do funcionalismo foi o positivismo, proposto por Auguste Comte (1798-1857), que se caracteriza pela orientação no sentido de pressupor e, assim, admitir como possível “a formulação de leis que representassem a repetibilidade e a regularidade dos fenômenos” (GENRO FILHO, 1987, p. 29). O estrutural-funcionalismo é uma corrente teórica sociológica que entende a sociedade pelo viés da instituição de sistemas, percebidos pelo funcionamento das partes, mas



que ao mesmo tempo interagem e se integram ao conjunto. Dito de outra forma, esta teoria procura explicar, através da visão institucionalista e análoga a um corpo orgânico, o funcionamento sistemático do social (DEMO, 1987).

Os principais autores clássicos norte-americanos do estrutural-funcionalismo foram Talcott Edgar Frederick Parsons e Robert K. Merton. O sociólogo Parsons (2010) desenvolveu métodos para entender como a sociedade funciona. Deste modo, buscou compreender o indivíduo, procurando responder: o que leva a pessoa a tomar uma decisão? O que a faz se comportar de uma determinada forma? Vai se deixar dominar? Como o homem influencia uma unidade maior no qual faz parte (grupo, comunidade)? A observação na dimensão macro também foi ponderada pelo autor, pois questionava como o macrocosmo é capaz de se impor sobre o pensamento individual. Neste cariz, inquiria: as ações sociais individuais passam a sofrer influência de um grupo que faz parte ou gostaria de integrar? Como os grupos se influenciam? Como se submete ao pensamento da maioria? Mediante reflexões, Parsons (2010) constata que a crença, os valores, os conhecimentos são fatores que devem ser considerados para a análise nas dimensões individual e social. Para tomarmos como exemplo, atentemos à família que “é uma pequena coletividade, com normas, valores, e papéis diferenciados, tais como: pai, mãe, filho, parentes, etc.” (DEMO, 1987, p. 47) que resiste historicamente.

Embora Parsons trabalhasse na mesma linha de pensamento do sociólogo Émile Durkheim, eles divergiam nas suas percepções quanto à definição de sociedade. Enquanto Durkheim a entendia como um organismo, que apresenta estados considerados saudáveis e doentios, Parsons aproximou sua compreensão de um sistema social. Este afirmava ser a sociedade um tipo de sistema social muito elevado e autossuficiente com relação ao seu ambiente e que nele se incluem outros sistemas sociais (PARSONS, 1974). As observações empreendidas por esses autores contribuem para que entendamos os fenômenos da sociedade, procurando por suas causas e descobrindo quais são os papéis que lhes cabe no processo das relações sociais. Sem esquecer que sociedade diz respeito a uma relação entre seres humanos (RÜDIGER, 2009).

As contribuições de Robert King Merton marcaram a sociologia do século XX. As principais teorias do âmbito estrutural-funcionalismo desenvolvidas por Merton (1970) foram as estruturas cultural (compêndio de valores que regulam o comportamento comum das pessoas de uma sociedade) e social (fenômeno obscuro

e de difícil compreensão de relações sociais nos quais os partícipes de uma sociedade acreditam estarem diversamente inseridos). O sociólogo também se interessou por outras áreas teóricas como: burocracia, comunicação, psicologia social, estrutura social e a anomia como fator de desestabilização da vida social.

Segundo Wolf (2003), a teoria funcionalista das comunicações de massa faz uma abordagem global no propósito de explicitar as funções exercidas pelos *mass media* na sociedade, no seu conjunto ou sobre os seus subsistemas. “As funções analisadas não estão associadas a contextos comunicativos especiais, mas à presença normal dos *mass media* na sociedade” (WOLF, 2003, p. 62-63). Neste sentido, percebemos que a teoria funcionalista revela os problemas dos *mass media* a partir do lugar da sociedade, do seu equilíbrio, do aspecto do funcionamento do sistema social no seu todo e na contribuição que as partes dão a esse funcionamento (WOLF, 2003). Diante do exposto, a teoria sociológica do estrutural-funcionalismo direciona o foco para a ação social e não para o comportamento (manipulável) do indivíduo. Para esta teoria, de acordo com Talcott Parsons, “os seres humanos aparecem como ‘drogados culturais’ impelidos a agir segundo o estímulo de valores culturais interiorizados que comandam a sua atividade” (PARSONS apud GIDDENS, 1983, p. 172).

Por meio da teoria funcionalista dos *mass media*, é possível interpretar mais profundamente a respeito das funções sociais exercidas pelos veículos de comunicação de massa na sociedade. O ator mídia mantém-se estruturado por um sistema, desenvolvido por ele, para conservar esquema de valores no intento de enaltecer e reforçar modelos ideais de comportamento. Acreditamos que esse sistema consegue ser pragmatizado quando os *mass media* se colocam como observadores dos acontecimentos sociais; quando encampam o papel de intérpretes dos fatos; e, quando transmitem cultura e diversão. Destarte, é inquestionável a dimensão do poder que essas atividades atribuem às grandes empresas de comunicação além de, concomitantemente, construírem um ambiente desfavorável à liberdade de pensamento e de participação do homem.

Segundo Esteves (1997), o paradigma dominante no estudo da comunicação estrutural-funcionalista era o estudo das funções desempenhadas pelos *mass media* para atender a finalidades particulares. O autor critica a equivalência entre política e economia, que margeou o ponto de vista metodológico e as finalidades das pesquisas. Ou seja, “soberania do consumidor e democracia são assim consideradas

equivalentes funcionais” (ESTEVEES, 1997, p. 86). Nesse ponto de vista, o cidadão é qualificado como cliente independentemente da estrutura lógica de mercado ou política de que faz parte. Assim sendo, suas preferências de consumo passaram a ser tecnicamente mapeadas, porém, agora, com a aliança das ciências sociais. Esse consórcio foi peculiarmente estratégico para os atores envolvidos porque

a sociologia da comunicação dominante nos Estados Unidos serviu tão bem o sistema econômico de consumo quanto o sistema político correspondente, fornecendo a um e ao outro instrumentos técnicos de intervenção e uma base de legitimidade (o ‘saber’); como contrapartida, recebeu de ambos o reconhecimento oficial e autorizado que lhe garantiu uma posição hegemônica e a força de paradigma científico (ESTEVEES, 1997, p. 86).

### *2.2.2 Construtivismo e as Interações Simbólicas*

Na visão construtivista, a sociedade é constituída a partir das ações e interações comunicacionais e simbólicas desempenhadas pelo ser humano. Neste campo, “(...) o sujeito desempenha um papel ativo em todo conhecimento, sendo a assimilação a propriedade mais geral dessas atividades” (PIAGET; GARCIA, 2011, p. 362). Sem essa tomada de consciência, o cidadão não exerce, intrinsecamente, a cidadania alicerçada na ética e na responsabilidade pessoal e social. Nesta breve introdução, podemos notar a relevância do construtivismo para os estudos na área da comunicação, pois teremos condições de conhecer os interesses ‘velados’ e as ideologias, que são transmitidas constantemente, esperando que as pessoas assimilem e correspondam ao modelo idealizado pelos detentores do poder. Assim, ideologia e poder estão entrelaçados em um mesmo sistema de força, uma vez que ambos se nutrem mutuamente para viabilizar a dominação. Seguindo este raciocínio, Thompson afirma que

o conceito de ideologia pode ser usado para se referir às maneiras como o sentido (significado) serve, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de poder que são sistematicamente assimétricas – que eu chamarei de ‘relações de dominação’. Ideologia, falando de uma maneira mais ampla, é sentido a serviço do poder (THOMPSON, 1995, p. 15-16).

Para ilustrar a ação da ideologia na circunstância particular, Kucinski (2014) menciona reportagens empreendidas pela TV Globo, em 2004, nos telejornais e no

Programa Fantástico de 16/10/2004, para arranhar a imagem do Bolsa Família no imaginário popular. Segundo Kucinski (2014) irregularidades e deficiências foram apontadas nas reportagens, tais como, falha generalizada no cadastramento das famílias, para receberem o recurso, e a participação desonesta de prefeitos que faziam distribuição do recurso como se fosse presente pessoal. No entanto, de acordo com Kucinski (2014), todo esse esforço para mostrar que o Bolsa Família não passava de uma enganação, tiveram alguns propósitos evidentes. O primeiro foi a demonstração da força das Organizações Globo, pois esta acredita ter sido responsável pela criação da iniciativa para apurar as denúncias (Manchete do Jornal Nacional em 18/10/2004, após a reportagem do Fantástico: “*Governo cria força-tarefa para apurar denúncias sobre Bolsa Família*”). O segundo esforço está relacionado com a estratégia de punição, isso porque o governo teve o ensejo de criar o Conselho Federal de Jornalismo (CFJ) e a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV).

A respeito do CFJ, o governo Lula encaminhou, em 2004, o projeto de criação ao Congresso Nacional. Era uma reivindicação antiga dos jornalistas para que a profissão viesse a ser valorizada e regulamentada. No entanto, a Câmara dos Deputados<sup>6</sup> recusou o projeto se rendendo a pressão da imprensa. O projeto foi indiciado pelos ‘donos da mídia’ de ser autoritário e de atender a uma hipotética tentativa de cerceamento da imprensa pelo Governo Federal (...) (FENAJ, 2016). Para a Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ, “os empresários não admitem a normatização ética da profissão, porque querem manter o poder de decisão sobre o que pode e o que não pode ser informado à população” (FENAJ, 2016). Nesse evento, o fato que mais surpreendeu foi a posição do governo porque ao mesmo tempo que compreendeu as demandas dos jornalistas se rendeu à prática de negociação com o Congresso.

Quanto à ANCINAV, o governo não chegou a elaborar uma versão final do projeto. Tratava-se da criação de um órgão regulador e fiscalizador da produção e distribuição dos conteúdos audiovisuais. Segundo Lima (2010), “um pré-projeto não oficial vazado para a imprensa provocou uma feroz e intensa campanha de oposição, movida, sobretudo, pelos grupos tradicionais de mídia”. Complementa o autor que em

---

<sup>6</sup> O parlamento brasileiro é composto em grande parte de proprietários de veículos de comunicação (FENAJ, 2016).

2005, diante do ocorrido, o governo decide continuar com os estudos desde que priorizasse a construção de uma proposta mais ampla e transformasse a ANCINE (Agência Nacional do Cinema) em ANCINAV. No mesmo ano, o governo envia uma nova proposta de legislação contendo somente os setores de fomento e de fiscalização no campo da produção audiovisual. “Isso atendia aos interesses de grupos que faziam oposição ao projeto de transformação da ANCINE em ANCINAV” (LIMA, 2010).

Esses episódios e tantos outros vivenciados são situações que demandam pensamentos críticos e carecem de estudos à luz da Sociologia da Comunicação. Este campo de estudo, nos anos 40, teve por orientações mais determinantes a *Mass Communication Research*: constituída em torno do problema dos efeitos (teoria dos efeitos limitados) e formalizada pelo modelo *two step flow of communication*. O modelo evidenciava a necessidade de forjar críticas sobre o problema da sociedade moderna. Seu maior propagador foi Paul Lazarsfeld, que a partir dessa crença refutava a teoria hipodérmica. A teoria hipodérmica utiliza-se do fenômeno das comunicações de massa (*mass media*) que devido à frouxidão dos laços tradicionais (família, comunidade, religião, etc.) conduz o homem ao isolamento e à alienação (WOLF, 2003). Nesta perspectiva, a massa

é tudo o que não se avalia a si próprio – nem no bem nem no mal – mediante razões especiais, mas que se sente ‘como toda a gente’ e, todavia, não se aflige por isso, antes se sente à vontade ao reconhecer-se idêntico aos outros (ORTEGA; GASSET, 1930, p. 8).

Neste sentido, observamos o surgimento do “homem-massa” (WOLF, 2003) que embora sendo um número na massa, sozinho, igual a todos, se sente parte da “normalidade”, o qual habitando este lugar o afasta do ato de refletir porque “a massa subverte tudo o que é diferente, singular, individual, tudo o que é classificado e selecionado” (ORTEGA; GASSET, 1930, p. 12). Ou seja, é uma sociedade de indivíduos atônitos, passivos e vulneráveis a qualquer iniciativa sistemática de manipulação (WOLF, 2003). Mills (1963, p. 203) corrobora ao afirmar que na teoria hipodérmica “cada indivíduo é um átomo isolado que reage isoladamente às ordens e às sugestões dos meios de comunicação de massa monopolizados”. Já Lazarsfeld refutou a ideia da passividade da massa por reconhecer que os receptores são

capazes de resistir às mensagens midiáticas, às intenções dos emissores e à mídia (ESTEVEES, 1997).

A teoria hipodérmica – *bullet theory* – se propagou numa sociedade frágil e escassa de relações interpessoais. Esta teoria “(...) defendia, portanto, uma relação direta entre a exposição às mensagens e o comportamento: se uma pessoa é ‘apanhada’ pela propaganda, pode ser controlada, manipulada, levada a agir” (WOLF, 2003, p. 28). Valendo-se dessa teoria psicológica da ação, regimes totalitários, como o Nazismo, utilizaram-na com o fito de fazerem com que pessoas assimilassem ‘verdades’ e agissem no curso dos seus interesses de dominação política e econômica. Os meios de comunicação de massa despertaram para o seu poder de manipulação numa época em que o público não tinha – até hoje não tem – conhecimentos suficientes a respeito dos fenômenos da manipulação e persuasão. Além do mais, o *mass media* não é a única variável, que se interpõe entre emissores e receptores, a influenciar o processo de formação da opinião pública. Os representantes políticos, por exemplo, exercem grande influência.

Outra teoria que tem uma orientação sociológica e ideológica é a abordagem empírica de campo ou ‘dos efeitos limitados’. Esta teoria constata que o poder de persuasão da mídia possui limites, porém exerce forte influência sobre o público. No entanto, observações nesta arena não se limitaram a ressaltar apenas a influência praticada pela *mass media*, mas preocuparam-se em investigar a influência mais geral que perpassa as relações comunitárias (WOLF, 2003). Seguidores dessa teoria acreditam que para analisar os efeitos, produzidos a partir das ações empreendidas pelos veículos de comunicação de massa, é necessário levar em consideração o contexto social, onde ocorrem, assim como o sistema social que os cerca. Neste caso, “o que quer que se defina como um sistema social é sempre concebido como um sistema ‘aberto’, que se encontra em relações de interdependência com certo número de sistemas circundantes” (PARSONS, 1968, p. 14).

Deste modo, qualquer que venha a ser o ator do sistema social este não pode se esquivar da sua responsabilidade quando manipula, persuade e influencia. Pois, por exemplo, já existem evidências suficientes sobre os efeitos ideológicos da mídia e do governo sobre a massa de pessoas. Dito de outra forma, observamos as grandes corporações de comunicação e a política (entidades ou políticos), principalmente, utilizarem desses conhecimentos teóricos sem se importarem com as consequências éticas. Sobre este axioma, Rocha e Vizeu (2012) afirmam que

depois do desfecho da 2ª Guerra Mundial, o receio de fanatização da sociedade em novas aventuras totalitárias e bélicas tornou inconveniente para a indústria cultural do grande capital a presunção hipodérmica e levou ao desenvolvimento da teoria dos efeitos limitados, que ainda hoje pretende eximir de qualquer responsabilidade a mídia dos problemas de anomia, fragmentação da consciência, atomização dos indivíduos e crescente crise estrutural de sentidos (ROCHA; VIZEU, 2012, p. 98).

Na década de 40, as pesquisas desenvolvidas pela sociologia, dentro da perspectiva comunicacional, costumavam se deter aos interesses empresariais visando, tão somente, a expansão dos negócios. Praticamente, nenhum movimento havia para observar a influência do *mass media* nas relações sociais. Deste modo, a inexistência de análises mais acuradas fazia com que a *Mass Communication Research* impedisse a sociedade de reflexionar a respeito dos seus compromissos e os assumisse. Ou seja, melhor mesmo para os emissores era a perpetuação da ignorância, que parece, não ter modificado o seu plano até hoje. Pois bem, “mais que uma estratégia científica parece estarmos perante um estratagema (pouco científico) que inibe a capacidade de reflexão e de problematização da realidade social” (ESTEVES, 1997, p. 91).

Recorrendo aos fatos históricos, descobrimos que enquanto a Alemanha vivenciava a massificação do rádio, despertando para a reflexão crítica sobre os efeitos da comunicação de massa, os Estados Unidos constituíam a *Mass Communication Research* desenvolvendo pesquisas bancadas pelas grandes corporações midiáticas, pelas agências de publicidade e pelo governo americano (particularmente as forças armadas) (WOLF, 2003). Nesta acepção, os efeitos causados pela onipotência dos veículos de comunicação de massa, compreendidos na época pelas teorias Hipodérmica e dos Efeitos Limitados, mudam seu posicionamento para a negação, ou seja, passam a defender que não exercem qualquer influência sobre as pessoas. Essas posições são absolutamente contrárias e, ao mesmo tempo, compreensíveis quando analisamos os interesses dos órgãos financiadores, desses trabalhos, e suas estruturas de poder.

Diante do exposto, concluímos que a grande mídia tinha o interesse de ocultar sua responsabilidade na massificação, depois da Segunda Guerra Mundial, quando a manipulação midiática, para levar ao poder e manter ideologias totalitárias, teve os seus resultados catastróficos tornados bastante límpidos, a ponto de todos os países

da Europa Central, área mais afetada pelo conflito, terem criado o regime exclusivo de comunicação pública, a fim de tentar evitar novas aventuras bélicas. Hoje, o receio das grandes corporações midiáticas é que o disposto na Constituição Federal do Brasil venha a ser regulamentado obrigando essas empresas a, de fato, prestarem serviços públicos de comunicação alicerçados na educação, cultura e entretenimento. Por enquanto, exercem, predominantemente, a função de veicular ideologias das classes dominantes e estão subordinados aos interesses do “Estado capitalista e demais organizações poderosas na sociedade, apresentando uma atuação controlada pelos governos, anunciantes e proprietários, sob a influência das condições econômicas do mercado” (ROCHA, 2008, p. 50).

A medida que as grandes corporações de comunicação foram desenvolvendo estratégias de aproximação com a sociedade, notamos que a democracia passou a não ser considerada como desejo e necessidade das pessoas. Recalca-se, portanto, a condição de não ser natural, humano. Assim, contraditoriamente, a democracia passa a ser acatada como “(...) a expressão da capacidade de as pessoas participarem e de emularem o ‘pluralismo dos valores’ que lhes são oferecidos e que são filtrados pelos dirigentes das empresas comerciais” (GITLIN, 1978, p. 244). Esses dirigentes são os ‘donos da mídia’ brasileira, na grande maioria parlamentares<sup>7</sup>, que elaboram e oferecem, constantemente, o *menu* de valores, ideologias a serem sorvidos pelo cidadão consumidor. Por consequência, observamos que esta estrutura de poder não atua dentro do cariz de que, antes de qualquer coisa, “democracia é liberdade” (DEWEY, 1995).

### 2.3 Aprender a aprender para o exercício da democracia

A vida humana não seria o que é sem a comunicação. A reflexão que aqui nos tem ocupado, a propósito, posiciona o homem como um ser social. Esta percepção

---

<sup>7</sup> Grande parte das concessões públicas de televisão e rádio pertence a políticos com mandatos. Vale ressaltar que é vedada pela Constituição Federal do Brasil e os movimentos sociais denominam este exercício por Coronelismo Eletrônico, ou seja, o espectro tem posseiros, ‘donos’. Para o cientista político e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Francisco Fonseca Coronelismo Eletrônico é “o uso de canais de comunicação de radiodifusão para atender a interesses políticos – prática que perdura nos tempos digitais” (YODA, 2014). Por conseguinte, quando o Sistema de Radiodifusão Brasileiro é apoderado por parlamentares, o propósito de fortalecer a democracia se perde. Segundo Bia Barbosa, “quando esses interesses privados e particulares se misturam com interesses político-partidários, a situação se torna ainda mais grave, porque um político [ou seu preposto] pode, por exemplo, filtrar informações sobre seus concorrentes ou sobre gestões as quais faz oposição e impedir que elas cheguem à população” (NA FREQUÊNCIA..., 2014).



da importância da comunicação na vida humana coube à sociologia desbravar. Muito embora, não tenha sido a única disciplina a colaborar com a tomada de consciência desta importância. Ciências como a linguagem, filosofia, antropologia e psicologia também trabalharam, cada uma na sua perspectiva, para a institucionalização da ciência da comunicação (ESTEVES, 2011). Afirma Esteves (2011), que o maior contributo da sociologia foi compreender o papel da comunicação nas diferentes formas de sociabilidade e sua relevância para a formação e estruturação da sociedade.

A crescente instabilidade das sociedades e o fator de mudança permanente impulsionaram a formação da sociologia. É neste âmbito que a comunicação assume o lugar de “*medium* por excelência para a construção dos acordos e dos consensos indispensáveis a um normal funcionamento da vida coletiva (...); a comunicação ganha progressivamente maior importância enquanto recurso simbólico” (ESTEVES, 2011, p, 23). Neste sentido, a ciência da comunicação está radicada em todas as relações sociais, quer entendamos ou não a sua presença. Embora faça parte do nosso presente, passado e futuro não somos educados para assumir o empoderamento (*empowerment*) do direito humano à comunicação. Destarte, a manifestação comunicacional (verbal, gestual e o não dito) serve de matéria-prima para o movimento permanente de mudanças sociais (intencionais ou inesperadas) além de servir como meio formador e propagador de signos e ideologias. Segundo Bakhtin (2002), é preciso conferir na palavra (signo) o lugar onde acontecem lutas ideológicas pela significação: “a palavra é o fenômeno ideológico por excelência” (BAKHTIN, 2002, p. 32). Para ele, comunicação e ideologia estão sempre interligadas no processo social.

Perante reflexões colocadas, percebemos que a comunicação é estratégica porque dar liga e movimento aos processos de transformação social e, portanto, há necessidade de incluí-la permanentemente na nossa experiência educacional. Ora, através da educação para informar e comunicar, será possível renovar e reorganizar as crenças, qualquer que sejam elas, convidando-nos a assumir responsabilidades perante nós mesmos e a sociedade. De acordo com o filósofo americano John Dewey, o ser humano quando

aprende um ato, em vez de considerá-lo já totalmente pronto, aprende por necessidade a variar seus fatores e a fazer combinações diversas,

segundo mudam as circunstâncias. Abre-se uma possibilidade de progresso contínuo pelo fato de que ao aprender um ato se desenvolvem bons métodos para usá-los em outras direções. Ainda mais importante é o fato de que o ser humano adquire o hábito de aprender. Aprender a aprender (DEWEY, 1995, p. 49).

Logo, aprender a aprender é parte intrínseca do ser humano que, em meio às inúmeras circunstâncias, leva o homem a educar-se constantemente, reinventando métodos e empregando-os na marcha do progresso nunca terminado. Segundo Freire (1996), somos seres incompletos, inacabados e inconclusos. Para o autor, “mulheres e homens se tornam educáveis na medida em que se reconhecem inacabados. Não foi a educação que fez mulheres e homens educáveis, mas a consciência de sua inconclusão é que gerou sua educabilidade” (FREIRE, 1996, p. 64).

Assim, a rota que inquestionavelmente leva o indivíduo ao seu estado pleno é a educação. Através da educação (teoria e *práxis*), o homem alcança o patamar reflexivo-dialógico sendo capaz de “ensinar/aprender/ensinar” (FREIRE, 1996). Além de ser “uma forma de intervenção no mundo” (FREIRE, 1996) que dá o alicerce para a busca do conhecimento, o acesso à informação e à prática da comunicação (diálogo). Cada qual oferece uma base de sustentação que instrumentaliza o ente na sua função de sujeito político. Primeiro, o conhecimento nos impulsiona ao hábito da curiosidade para o saber, para fazer novas leituras do mundo movendo-nos do lugar ingênuo para a esfera crítica. Em seguida, a informação que chama a nossa atenção para a dificuldade no acesso aos assuntos de interesse público. Este comportamento “sigiloso”, no âmbito público, pode significar um dos princípios da estrutura dominante para a reprodução das suas ideologias. Neste sentido, é muito comum observarmos governos extremamente blindados contra os questionamentos do cidadão. Terceiro, a comunicação clama para cada um assumir seu falar, compartilhar saberes e entoar novas ideias construídas na troca com o outro.

O indivíduo não pode assumir um significado isolado porque a sua existência depende das relações estabelecidas com o outro e com a sociedade. De acordo com Esteves (2011, p. 25), as relações sociais “revestem intrinsecamente um caráter de relações de comunicação”. Deste modo, afirma o autor que a sociologia da comunicação oferece uma forma inovadora de compreender a realidade social, ou seja, a sociedade tem a possibilidade de ser entendida na perspectiva da comunicação. Esse ponto de vista, parte da crença que defende a comunicação como indissociável da experiência humana e, portanto, está impregnada na vida diária.

Nesta acepção, observamos que o Presidente Lula, provavelmente, governou apoiando-se nos atores sociais e na comunicação transformadora (dialógica). Partindo desses dois pilares estratégicos de gestão, conjecturamos que o Governo Lula foi um governo progressista porque provocou a sociedade para lhe respaldar e, ao mesmo tempo, para avançar ainda mais em seus projetos. Destarte, os atores sociais podem ter sido motivados a assumirem o lugar de cidadãos-partícipes, conscientes de sua responsabilidade, perante a realidade, para transformar o mundo. Sendo assim, esse posicionamento reforça a crença de Dewey quando afirma que “(...) um governo que se apoia no sufrágio universal não pode ter êxito se seus eleitores e governantes não estão educados” (DEWEY, 1995, p. 81).

Sair do esvaziamento do pensar para construir consensos e buscar alternativas, através da interlocução, foram experiências novas na dimensão nacional, que estavam sendo apresentadas à nação pela Presidência da República (Governo Lula). Nunca antes, tínhamos sido convidados a participar conjuntamente, numa instância federal, para refletir e criticar a nós próprios e ao governo. Uma das primeiras iniciativas foi a formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pelo Presidente Lula, que não tratou de um órgão do Estado. Mas, como definiu o primeiro Ministro da SECOM/PR, Luiz Gushiken, durante palestra no I Evento do Fóruns do Planalto, o CDES

é um espaço no qual representações das diversas áreas da sociedade se fazem presentes; tem um espaço para o debate político, um espaço público e, a partir desse espaço, de contato frequente com o espaço governamental, essas várias representações criam processos, cada qual em sua área, para fazer culminar, no Estado, a opinião, as ideias desses diversos setores. Esse é um procedimento inédito na República Brasileira (GUSHIKEN, 2003, p. 6).

Outra medida que merece a nossa atenção foram os Fóruns regionais, estaduais e setoriais que serviram de referência para determinar o plano de atividades do governo, dos quatro primeiros anos. Para este propósito, inúmeras viagens foram realizadas pelo país inteiro com o intuito de ouvir a população. Segundo Gushiken (2003), a consulta participativa foi considerada um método de ação do Governo do Estado que possibilitou desenvolver políticas públicas embasadas nas vontades coletivas e consensuais. Ao que parece, o Presidente Lula almejava aproximar a relação do público com os assuntos políticos da vida social. Consequentemente,

presumimos o seu interesse em criar mecanismos para o cidadão participar das discussões de pautas políticas, procurando vivenciar a democracia como uma “forma de governo na qual o poder político é exercido pelo [com o] povo” (BOBBIO, 1987, p. 135).

Os adeptos ao individualismo pensam diferente, pois veem o social como um conjunto de indivíduos isolados e desconexos que buscam por interesses particulares. Porém, Dewey (2004) defende que esta crença não é palatável porque, embora as ações partam de indivíduos, sempre se concretizam em contextos sociais. No entanto, conjecturamos que, talvez, essas ideias individualistas tenham conquistado reforço devido às convicções, segundo Dewey (2004), de que os cidadãos estão desestimulados a opinar e a discutir, dentro do âmbito político, como também desmobilizados a controlarem as ações do governo. Por conseguinte, o individualismo extermina todo e qualquer comportamento organizativo de pessoas em associações. Neste sentido, vem sendo cultivado o isolamento e a fragmentação de indivíduos e, por consequência, o desinteresse pelos assuntos de interesse público.

Na visão do filósofo estadunidense, o conhecimento, a educação e a comunicação tem papel relevante na função de associação, comunidade. Sobre o conhecimento, o autor critica que os teores têm circulado lentamente e de forma desigual na sociedade, impedindo o indivíduo de estar melhor informado para os debates e para formar opiniões em torno dos problemas sociais e políticos. É interessante notarmos que o sentido destinado por Dewey, a respeito do termo conhecimento, pode ser ampliado também para a aceção da informação. Quanto à comunicação, lhes é atribuída a responsabilidade de ser o meio pelo qual os indivíduos podem compartilhar informações, conhecimentos, experiências, interesses, símbolos e signos. Por fim, educação para Dewey (2004), tem a função de educar os jovens instruindo-os a respeito das tradições, atitudes e interesses que caracterizam viver em associação pública.

As funções para a experiência da vida comunitária, que foram percorridas no parágrafo anterior, expressam, essencialmente, a ideia de democracia. Para Dewey (2004), democracia significa viver em comunidade procurando conservar o bem para todos. Deste modo, o conceito do autor vai muito além do sufrágio universal e do sentido de governo para a maioria. Ou seja, “[a] clara consciência da vida comunitária, com todas as suas implicações, constitui a ideia de democracia” (DEWEY, 2004, p.138). Dentro dessa mesma perspectiva, acrescenta Bobbio (2009) que não

podemos começar a falar de regime democrático levando em consideração somente o número de cidadãos com direito a voto.

Portanto, o exercício da democracia carece, essencialmente, garantir ao cidadão o seu espaço, no sentido filosófico e prático, de comunicação, de expressão, de diálogo, de fala. Essas palavras estão aqui enaltecidas para não deixarmos dúvidas quanto à posição que denominamos voz e vez. Nesta última posição, o sentido remonta à participação. Pois, defende Dewey (2004) que para ser uma sociedade democrática devemos reintegrar o homem considerado como ator social que atua e participa no âmbito político. Sobre o assunto, observam Dewey (2004) e Mill (2006) que para o governo servir e satisfazer sua comunidade precisa da participação do povo. Assim, defende Mill

(...) que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado (MILL, 2006, p. 65).

A Presidência da República do Governo Lula talvez tenha compreendido a posição estratégica da participação porque, desde o início, foi estabelecida como princípio de gestão democrática. Outra liberdade positiva que, provavelmente, virou princípio do seu governo foi a comunicação. Podemos classificá-las, deste modo, como bases de sustentação na relação com os brasileiros possibilitando “(...) se converterem no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais” (HABERMAS, 1995, p. 41). O convite para assumir o lugar de autor político, juntamente com o governo, tinha por propósito gerar resultados positivos advindos da vontade comum. E neste meio de campo, o Estado coloca-se na qualidade de garantidor “(...) de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos” (HABERMAS, 1995, p. 41).

Analisando neste mesmo contexto, podemos considerar a participação como um dos eixos característicos da democracia além de ser “(...) uma necessidade fundamental do ser humano, como o são a comida, o sono e a saúde” (BORDENAVE, 1994, p.16). Por outro lado, existem estruturas de poder que preferem considerá-la

como necessidade fantasma das pautas de educação. Ou seja, fazem de tudo para que o homem continue na condição de súdito e distante do patamar de cidadão. Assim, a verdadeira educação para a democracia sugere aprendermos que somos iguais perante a lei e que temos o direito de colocar nossas opiniões em público. Igualmente, Marilena Chaui considera a democracia como uma

forma sócio-política definida pelo princípio da isonomia (igualdade dos cidadãos perante a lei) e da isegoria (direito de todos para expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público), tendo como base a afirmação de que todos são iguais porque livres, isto é, ninguém está sob o poder de um outro porque todos obedecem às mesmas leis das quais todos são autores (autores diretamente, numa democracia participativa; indiretamente, numa democracia representativa) (CHAUI, 2008, p. 67).

A ideia de educar, neste caso, indica que devemos partir para uma educação conscientizadora, que leve as pessoas a alçar uma ampla compreensão-reflexão sobre o sentido teórico, legal, participativo e prático da democracia. Acreditamos que pode ser incorporada à vida e, também, ensinada, mas o receio dessa proposta, por parte das estruturas de poder, talvez, resida nas possibilidades de resistências que venham a ser formadas pelas massas. Desta forma, o embate é contra o esvaziamento das atitudes de pensar e de construir consensos vislumbrando viscerais mudanças da realidade. Ou seja, o momento nos convoca a observar se o modelo educacional do Brasil não vem sendo, prioritariamente, protagonizado pelas elites que preferem uma sociedade desinformada e apartada dos princípios da democracia. Apropriadamente, Freire (1979) assegura que a educação problematizadora desata os sujeitos dos grilhões da alienação, da acriticidade e da ingenuidade.

No artigo *Três Modelos Normativos de Democracia*, Habermas (1995) compara duas concepções de política (liberal e republicana) e desenvolve uma terceira atribuindo-lhe o nome de política deliberativa. No liberal, a sociedade é entendida como sistema; o Estado – aparato de administração pública – está voltado para atendê-la; e; a política tem o sentido de formar, politicamente, a vontade dos cidadãos, aditando e impondo os interesses sociais particulares para garantir fins coletivos. Na concepção republicana, o filósofo alemão afirma que a política além de ter a função mediadora é também “um elemento constitutivo do processo de formação da

sociedade como um todo” (HABERMAS, 1995, p. 39). Nesse segundo modelo, os membros da comunidade percebem que são dependentes uns dos outros. Deste modo, surge o direcionamento para o bem comum; nasce a solidariedade; por fim; o espaço público e político e a sociedade civil passam a ser sua infraestrutura com significado estratégico.

Habermas (1995) distingue, entre os dois modelos, os entendimentos acerca de cidadão, direito, processo político, e, formação da opinião e da vontade políticas dos cidadãos. Visando facilitar o esclarecimento e as reflexões, dispomos as ideias do autor no quadro abaixo:

Quadro 01: Os modelos liberal e republicano comparados

<b>Conceitos</b>	<b>Democracia Concepção Liberal</b>	<b>Democracia Concepção Republicana</b>
<b>Conceito de cidadão</b>	Está definido pelos direitos subjetivos (ou direitos negativos, garantem um âmbito de escolha) que possuem diante do Estado e dos demais cidadãos. Portanto, os cidadãos gozam da proteção do Estado ao mesmo tempo que se empenham em seus interesses privados.	O status de cidadão não é definido pelos critérios de liberdades negativas que apenas podem ser utilizadas na condição de pessoa privada. Nesta concepção sobressaem as liberdades positivas que são os direitos de participação e de comunicação políticas.
<b>Conceito de direito</b>	Decide, particularmente, que direitos subjetivos cabem aos indivíduos. “Certos direitos estão sempre fundados numa ‘lei superior’ de uma razão ou revelação transpolítica” (MICHELMAN <i>apud</i> HABERMAS, 1995, p. 42).	Deve-se a ordem objetiva que possibilita e garante a integridade de uma convivência com igualdade de direitos e autonomia, fundada no respeito mútuo. “Os direitos não passam em última instância de determinações da vontade política prevalecente” (MICHELMAN <i>apud</i> HABERMAS, 1995, p. 42).
<b>Processo político</b>	Trata-se de uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. O êxito dessa luta é medido através da aquiescência dos cidadãos a pessoas e programas, mensurado pelo número de votos adquiridos em eleições. O voto mede o sucesso dos participantes de um mercado. Leva em conta o interesse próprio.	Não obedece a estruturas de mercado. As suas estruturas são de uma <i>comunicação pública orientada para o entendimento</i> . “O paradigma da política no sentido de uma autodeterminação cidadã não é o do mercado e sim o do diálogo” (HABERMAS, 1995, p. 43). Segundo Michelman ( <i>apud</i> HABERMAS, 1995), a concepção dialógica concede a política o caráter questionador e argumentativo.

<b>Formação da opinião e da vontade políticas dos cidadãos</b>	Dá-se na forma de compromissos entre interesses.	Incide no meio pelo qual se constitui a sociedade como um todo politicamente organizado. Planta-se na vontade coletiva dos cidadãos.
----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado a partir dos conceitos de Habermas (1995).

Resumidamente, no liberal, o conceito de cidadão é bastante egóico, focado em si mesmo, nos interesses privados. Enquanto que no republicano, o status de ser cidadão é direcionado para o viés da *comuna* embasado nas crenças: participação e comunicação política. Sobre o direito, no primeiro modelo de democracia, prima pelos direitos subjetivos que cabem a um sujeito. Já no outro molde, os direitos expressam a vontade política que prevalece na sociedade. Quanto ao processo político, no liberal revela a estreita relação do voto como instrumento para mensurar a conquista de mercado, e, na democracia republicana tem a concepção política ancorada no diálogo. Como observamos, o divisor de águas entre esses dois modelos é notório pois enquanto um esmera pelo individualismo o outro está encravado no interesse público, coletivo.

No entender republicano, “a democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade. Disso resulta uma compreensão da política que se volta polemicamente contra o aparato estatal” (HABERMAS, 1995, p. 46). Nesse viés, afirma Habermas (1995) que para tornar a sociedade politicamente organizada se faz necessário formar opinião pública e vontade política dos cidadãos. Quando a política está centrada no Estado, existe a tendência de dispensar, ignorar, a possibilidade dos cidadãos se organizarem para uma ação coletiva contra ou a favor do governo, por exemplo. Esse pensamento pode indicar as razões pelas quais governantes optam por não informar, dialogar e abrir espaços para o povo brasileiro participar das discussões sobre pautas de interesse público.

Praticamente em todos os momentos da história política brasileira, temos vivenciado o modelo democrático liberal que se preocupa com a normatização “(...) de uma sociedade centrada na economia que, mediante a satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas empreendedoras, deve garantir um bem comum entendido, no fundo, de modo apolítico” (HABERMAS, 1995, p. 47). O plano, neste modelo, é mesmo desqualificar toda a capacidade de desenvolver o cidadão deliberativo. É dar a ele uma alternativa de vida distante do seu real papel político,



que é garantido por lei. Já o segundo modelo, o republicano, não consegue vislumbrar um processo de transformação, restringindo-se a atribuir o maior ou menor desenvolvimento da democracia às virtudes ou vícios dos cidadãos. Por essas razões, o pensador cunhou o modelo de democracia deliberativa ou discursiva que tem o mérito de indicar o fortalecimento da ética da discussão ou comunicação como caminho para o fortalecimento da democracia.

A concepção deliberativa de Habermas parte de dois campos. De um lado temos a vontade geral, soberania popular, e, de outro, os interesses particulares, liberdades individuais. Assim sendo, o princípio do discurso, formado a partir das vontades e das opiniões, transforma-se num princípio de democracia. De acordo com a teoria do discurso, escreve Habermas, em *Faktizität und Geltung*,

os procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade política funcionam como reservatórios importantes para a racionalização discursiva de decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. Racionalização significa mais que mera legitimação, porém menos do que constituição do poder (HABERMAS, 1995, p. 47).

Ou seja, compreendemos que o governo e as entidades vinculadas ao direito e a lei precisam sorver da opinião e da vontade política, do debate, para melhor racionalizar as suas decisões. Essas ideias, por si só, evidenciam o papel da comunicação na administração pública, destacando-a como um processo que ajuda a estabelecer uma democracia mais adjunta da relação governo e sociedade. Independentemente do enfoque destacado acima, Habermas está convencido que a ação comunicar é a mais executada, diariamente, pois, segundo o filósofo, somos instigados a dar razões, respostas (HABERMAS, 2009).

A deliberação defende a argumentação, quer dizer, o debate, cuja ação precede qualquer decisão política. Isso não exclui a aferição da maioria pelo voto, porém acrescenta a necessidade de um julgamento público que venha antes da própria determinação política, e, possa ser utilizado, também, depois da decisão. Desta forma, a teoria deliberativa da democracia está preocupada com a legitimidade (qualidade dos processos e dos procedimentos) das decisões tomadas nas sociedades complexas. Logo, a legitimação está vinculada ao exercício e à qualidade do debate, que vem antes do processo decisório.

Com base nas produções de Habermas, podemos compreender que governos organizados, no modelo democrático deliberativo, criam espaços diferentes dos convencionais e estabelecem diálogos com várias correntes da política para que o debate aconteça. Preocupam-se, também, com a qualidade do processo de inclusão das pessoas para a tomada de decisão. Esta posição é análoga a corrente participativa que tem por predominância aumentar a participação de diversos atores, no processo de aferição das vontades coletivas, e contrapor a elitização da democracia. Reportando-se ao governo estudado, percebemos que o modelo participativo pode ter prevalecido. Pois espaços de diálogos (conferências, conselhos, fóruns, ouvidorias, mesas de diálogos) foram desenvolvidos, visando garantir uma maior participação de diferentes atores sociais, no debate de algumas políticas públicas. Contudo, temos que problematizar que a participação no debate não implica, imediatamente, a participação no processo decisório.

Pari passo, notamos a presença da concepção de democracia deliberativa, no governo Lula, quando identificamos que determinadas políticas públicas foram criadas pelos cidadãos, frutos de ambientes de discussões interativas e participativas. O governo tinha a crença de que as decisões políticas deviam partir de diálogos com o povo para melhor entender as suas vontades e necessidades. Nas conferências nacionais, por exemplo, os participantes de inúmeros municípios discutiram temas sociais visando elaborar, implementar e avaliar políticas públicas condizentes com as vontades coletivas. Por conseguinte, essas determinações

possibilitaram o diálogo e a interlocução direta com integrantes da sociedade civil. Além disso, favorecem [favoreceram] o exercício da transparência pública e do direito à informação e proporcionam [proporcionaram] a coleta de informações e subsídios fundamentais para a elaboração ou aprimoramento de políticas públicas (BRASIL 2003 A 2010, 2010, p. 276).

Embora o Presidente da República tivesse anunciado a participação social como método de governo, algumas iniciativas foram mais adiante da democracia participativa. No período entre 2003 e 2010, diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil passaram a ter relações mais próximas com a Administração Federal para além do diálogo simplesmente. Para ilustrar, em 2009, o encontro do chefe de Estado com a população em situação de rua fez o governo compreender quais eram as suas reivindicações e, conjuntamente, elaboraram a Política Nacional

para a População em Situação de Rua (BRASIL 2003 A 2010, 2010). O Decreto N° 7.053 (23/12/2009) instituiu como política nacional.

Contudo, a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM) não teve a mesma sorte. Apesar de ter seguido o processo de ouvir as pessoas, nos níveis municipal e estadual, para chegar à culminância nacional, como aconteceu nos outros objetos de debate, nesse, as forças das empresas de comunicação, contrárias a realização do evento, se sentiram bastante ameaçadas pelas decisões que poderiam ser deliberadas pela sociedade e designada legalmente pelo Governo Federal. Segundo Leal Filho (2009), a campanha contrária partiu da Sociedade Interamericana de Prensa, que se disse preocupada porque os debates seriam dirigidos pelas ONGs e movimento sociais e pretendiam intervir no funcionamento das empresas. Acrescenta o sociólogo, que o temor pode ser traduzido como o receio do “debate sobre o pensamento único imposto pelos grandes meios de comunicação aos nossos países. Afinal, debates como o proposto podem conduzir a ações práticas, capazes de impor limites a esse poder incontrolado” (LEAL FILHO, 2009).

Em um primeiro momento, o medo parece infundado quando analisamos do ponto de vista da força que tem os empresários da mídia. Mas, ao mesmo tempo, parece lógico se interpretarmos que essas organizações reconhecem a força que pode emanar do povo e, quando vem à tona, provoca mudanças significativas comprometendo os seus interesses particulares. Deste modo, as tensões quase atrapalharam a realização da CONFECOM, tanto que só adveio em dezembro de 2009, no apagar das luzes, no final do penúltimo ano do governo Lula. Mesmo assim, representantes de todos os estados aprovaram 569 propostas, sendo 495 aprovadas por consenso e 74 por 80% da maioria (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010). Porém, nenhuma dessas sugestões se transformou numa política pública. Da discussão para a ação, vislumbrando uma comunicação mais democrática, justa e plural, o governo Lula estagnou, ou seja, deixou uma grande lacuna na democracia, porque nada realmente foi deliberado pelos participantes da 1ª CONFECOM para a elaboração de uma Política Nacional de Comunicação.

Precisamos lembrar que a liberdade do indivíduo só será completa se forem garantidos a ele os direitos à comunicação e participação. Para Habermas (1995), o código legal, no direito universal a liberdades individuais idênticas, deve ser completado com mais dois direitos: o comunicativo e o participativo, para que, dessa

maneira, sejam garantidas oportunidades iguais para o uso público de liberdades comunicativas.

No Brasil, antes de 2003, a concepção liberal conquistou expressivo lastro pois as pautas mais predominantes, postas aos brasileiros, eram as econômicas. A partir do governo Lula, ocorrem mudanças na agenda social e passamos a experimentar uma nova prática de democracia que se coloca disposta a dialogar temas que antes eram impensáveis cogitar. A *Freedom House*<sup>8</sup> publica, todos os anos, índices que classificam em qual nível de democracia estão todos os países do mundo. Ao longo de quase vinte anos, o Brasil oscilou entre 3,5 a 2,0 e somente atingiu a marca 2,0 em 2006, que se mantém até hoje (FREEDOM HOUSE, 2015). É importante notarmos que o índice mais baixo aconteceu no último ano do primeiro mandato do presidente Lula. Destarte, foi neste governo que a nação começou a experimentar, de maneira mais superlativa, o que está na missão da *Freedom House*:

Liberdade só é possível em ambientes políticos democráticos onde os governos são responsáveis perante seu próprio povo; o Estado de Direito prevalece; e liberdades de expressão, de associação e de crença, bem como o respeito pelos direitos das minorias e das mulheres, são garantidos (...) (FREEDOM HOUSE, 2015).

Segundo Tilly (2013), vários observadores definem democracia a partir de quatro abordagens: constitucional, substantiva, procedimental e voltada para o processo. A primeira abordagem leva em consideração as leis que um regime admite para a atividade política. A substantiva concentra seu foco nas condições de vida e de política promovidas pelo regime. “Esse regime promove o bem-estar do ser humano, a liberdade individual, segurança, equidade, igualdade social, deliberação pública e resolução pacífica de conflito? Em caso afirmativo, podemos estar inclinados a chamá-lo de democracia (...)” (TILLY, 2013, p. 21). As afirmações procedimentais enclaustram algumas práticas do governo para analisar se o regime é democrático; boa parte dos que observam por este viés voltam-se para o processo eleitoral. Por derradeiro, a abordagem voltada para o processo é determinada por um compêndio mínimo de processos que “(...) precisam estar continuamente presentes para que uma situação possa ser considerada democrática” (TILLY, 2013, p. 23).

---

<sup>8</sup> Fundada em 1941, é uma organização especialista em democracia e defende a expansão da liberdade em todo o mundo. Sediada em Nova York, divulga todos os anos taxas de direitos políticos e liberdades civis que variam de 1 (alto) a 7 (baixo) (FREEDOM HOUSE, 2015).

Dahl (2001) é um desses estudiosos que analisa uma situação pelas abordagens de processo e, portanto, criou cinco critérios para caracterizar uma democracia. O autor propõe a partir de como poderiam ser aplicados numa associação voluntária:

> **Participação efetiva.** Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

> **Igualdade de voto.** Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

> **Entendimento esclarecido.** Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

> **Controle do programa de planejamento.** Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

> **Inclusão dos adultos.** Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos (DAHL, 2001, p. 49-50).

Assim como a organização *Freedom House* (2015), Dahl (2001) e Bobbio (2009) também defendem a liberdade de expressão como um dos direitos que “(...) estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático” (DAHL, 2001, p. 62). Três anos após a II Guerra Mundial, essa temática ganhou reconhecimento e *status* de direito à comunicação pela Declaração dos Direitos Humanos, pois no seu Artigo XIX torna público que todo ser humano “tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras” (DECLARAÇÃO..., 1948).

Na medida que os estudiosos foram verticalizando suas reflexões sobre democracia, observaram que a comunicação é uma das principais bases de sustentação prática da dinâmica democrática. Habermas (1995) foi um desses intelectuais, que ao definir a terceira concepção de democracia estabeleceu os direitos

comunicativos e participativos seguindo procedimentos de formação de opinião e vontade políticas nas quais se aplicam o princípio do discurso, que ajuda a deliberar e tomar decisões. O autor ainda complementa afirmando que a esfera pública gera poder legítimo e pode ser delineada “(...) como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1995, p. 92).

A prática da democracia impulsiona o desenvolvimento humano, e, dependendo da natureza política do governo, este, irá ou não, valorizá-la. Mas, nem todo governante, gestor público, entende o valor político que os cidadãos podem agregar, ao governo democrático. De maneira geral, não compreendem que o povo sinaliza os novos direitos para serem garantidos pelo Estado. Neste caráter, o cidadão deixa de ser executante e passa para a posição de ator político. Assim, defende Chaui (2013) que os cidadãos podem tomar decisões políticas porque, desde que adquiram às informações completas, “(...) são todos politicamente competentes para opinar e deliberar” (CHAUÍ, 2013, p. 127).

Além de garantir o *acesso à informação*, outros direitos precisam ser assegurados para um governo denominar o seu campo político como democrático. O primeiro deles, pode parecer utópico, porém, Bobbio (2009) e Dahl (2001) atestam, veementemente, que a *educação para a democracia*<sup>9</sup> move o homem da situação servil para o de cidadão qualificando-o melhor para o debate. Dessa maneira, ele vai instruir-se sobre as políticas, sobre o sentido da liberdade de expressão além de aprender a controverter, questionar qualquer que seja o ator da sociedade. O segundo ponto, destacamos o *direito de participar* nos moldes de “expressar suas ideias sobre questões políticas, de ouvir o que outros cidadãos têm a dizer [e] de discutir questões políticas com outros cidadãos (...)” (DAHL, 2001, p. 62). Entretanto, segundo Dahl (2001), a participação na vida política precisa ser mais efetiva, possibilitando ao cidadão conhecer e acompanhar a agenda pública como também influenciar o planejamento público.

O convite desses pensadores é claro e simples. Precisamos buscar o caminho da educação para desgarrarmos da ignorância que assenta o homem à condição

---

<sup>9</sup> É importante explicar que a nossa posição parte da crença de que a responsabilidade da *educação para a democracia* não deve ser encampada, apenas, pelo governo ou Estado. Pois, é sabido que diversos atores da sociedade civil desenvolvem ações neste curso por todo o Brasil.

subserviente, servil, e aprisionado às ideologias que o tempo todo diz em que o cidadão não tem competência para decidir politicamente. De acordo com Marilena Chaui,

a ideologia da competência afirma que aqueles que possuem determinados conhecimentos têm o direito natural de mandar e comandar os que supostamente são ignorantes, de tal maneira que a divisão social das classes aparece como divisão entre dirigentes competentes e executantes que apenas cumprem ordens. Essa ideologia, dando enorme destaque à figura do “técnico competente”, tem a peculiaridade de esquecer a essência mesma da democracia, qual seja, a ideia de que os cidadãos têm direito a todas as informações que lhes permitam tomar decisões políticas (...) (CHAUÍ, 2013, p. 127).

Desse modo, ao prosseguirmos no curso das nossas reflexões, é possível concluir que a liberdade de expressão, o acesso à informação (fonte governamental, alternativas e independentes), o direito à comunicação e à participação efetiva são alguns dos inúmeros indicadores que apoiam o pesquisador na análise do país, do governo, para qualificá-lo como democrático ou não. Pois, quando os países reconhecem ser a comunicação um dos alicerces estratégicos, para o desenvolvimento das pessoas e da sociedade, os obstáculos para comunicar são extintos ou muitas vezes reduzidos. Sobre este assunto, afirma Dahl que “(...) nos países democráticos, as barreiras para as comunicações são muito baixas - é mais fácil procurar e trocar informação e bem menos arriscado do que na maioria dos regimes não-democráticos” (DAHL, 2001, p. 72).

Até agora, a nossa discussão entremeou as partes: democracia, comunicação e educação. E, apesar de serem elementos separados, nunca se desgarram uns dos outros. Não podemos concebê-las numa atuação solitária, mas solidárias. Destarte, as propostas de trabalho dos gestores públicos (eleitos ou concursados) devem – naturalmente – incorporar o entendimento de que para chegar à democracia dependem dos caminhos comunicação e educação. Porém, *pari passo* ao movimento do democratismo, encontramos a figura do autoritarismo que se compraz com o alto índice de “cidadãos silenciosos [porque] podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam [são] desastrosos para uma democracia” (DAHL, 2001, p. 110). O autoritarismo conta também com os oligopólios midiáticos, que podem servir para silenciar os cidadãos e asfixiar a democracia.

Quando o professor Eugênio Bucci, assumiu a presidência da Radiobrás, à época do governo Lula, ele expressou, no seu discurso de posse, que as atividades da instituição têm por centro o cidadão, ou seja, “(...) quem está no topo de todo esse trabalho é o cidadão. É aquele que muitas vezes não exige porque não sabe que pode exigir. E o nosso trabalho é ensiná-lo sobre isso, ensiná-lo que ele pode exigir” (BUCCI, 2008, p. 18). Desta forma, podemos compreender que na fala de Bucci denota compromisso com as atividades de informar e de educar o cidadão para que aprenda sobre o seu papel de ator político capaz de avaliar, questionar e propor sobre os assuntos de interesse público. Outro princípio que fez parte da sua gestão, na Radiobrás, foi garantir o direito à informação, numa época que inexistia a legislação para cumpri-la.

Assim, no intuito de refutar qualquer desestímulo ao pensamento de que democracia é pauta urgente e deve ser dialogada, perenemente, acautelamos que grande parte da sociedade ouve, ‘vivencia’ situações de democracia, mas não sabe precisamente do que se trata, o que significa. É sobre esta problemática que o escritor português José Saramago nos impulsiona a observar quão distante está o indivíduo dessa discussão. Dentre algumas reflexões, Saramago (2006) afirma que o poder dos cidadãos está na esfera política, e, o verdadeiro mando, parte das grandes organizações não democráticas. Sobre estas ponderações proferiu o escritor que

tudo se discute nesse mundo, menos uma única coisa que não se discute: não se discute a democracia. A democracia está aí, como se fosse uma espécie de santa no altar, de quem já não se espera milagres, mas está aí como uma referência, a democracia. E não se repara que a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada. Porque o poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se, na esfera política, repito na esfera política, de tirar um governo que não gosta e colocar outro que talvez venha a gostar. Nada mais. As grandes decisões são tomadas numa outra esfera e todos sabemos qual é. As grandes organizações financeiras internacionais, os FMI's, as organizações mundiais do comércio, os bancos mundiais, tudo isso, nenhum desses organismos é democrático. E portanto, como é que podemos continuar a falar de democracia? Se aqueles que efetivamente governam o mundo não são eleitos democraticamente pelo povo. Quem é que escolhe os representantes dos países nessas organizações? Os indicativos dos povos? Não. Aonde está então a democracia? (SARAMAGO, 2006, 1:17:58).



O contexto apresentado por Saramago conclama discutir como o cidadão vem intervindo, exercendo o seu poder, na esfera política, apesar do mando partir, essencialmente, de entidades nada democráticas. Sobre esse assunto, podemos contar com as ponderações apresentadas por Jürgen Habermas (1997), no seu livro *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, para ampliar a discussão. Segundo Habermas (1997), em determinadas circunstâncias, a sociedade civil pode ter opiniões públicas próprias que venham a influenciar os parlamentares (e os tribunais), obrigando o sistema político a alterar a direção do poder oficial.

A partir dos três modelos de deliberação classificados por Cobb, Ross e Ross (1976 apud HABERMAS, 1997), denominados de *acesso interno*<sup>10</sup>, de *mobilização*<sup>11</sup> e de *iniciativa externa*, Habermas descreve o caminho para levar a temas novos e politicamente importantes, ou seja, que podem influenciar na agenda do poder político e na pauta da mídia. Enquanto nos dois primeiros o resultado da deliberação favorece a estrutura de poder dos grupos que controlam o aparelho de Estado e as corporações do mercado, Habermas (1997, p. 113-114) vai se deter mais no modelo de iniciativa externa, porque a ação “(...) pertence às forças que se encontram fora do sistema político, as quais impõem o tratamento formal utilizando-se da esfera pública mobilizada, isto é, da pressão de uma opinião pública”. Assim, esse caminho leva o grupo, que está fora da estrutura governamental, a

- 1) articular uma demanda;
- 2) tentar propagar em outros grupos da população o interesse nessa questão, a fim de ganhar espaço na agenda pública, o que permite;
- 3) uma pressão suficiente nos que têm poder de decisão, obrigando-os a inscrever a matéria na agenda formal, para que seja tratada seriamente (HABERMAS, 1997, p. 113-114).

Entretanto, vale destacar que estar com o tema inscrito na agenda pública (modelo de mobilização) não significa dizer que a deliberação se dará em benefício do conjunto da sociedade, pois em geral, ainda assim, contempla os interesses dos detentores do poder, em face da sua maior capacidade de arregimentar apoios. Logo,

---

<sup>10</sup> “(...) a iniciativa é dos dirigentes políticos ou detentores do poder: antes de ser discutido formalmente, o tema segue o seu percurso no âmbito do sistema político, sem a influência perceptível da esfera pública política ou até com a exclusão dela” (HABERMAS, 1997, p. 113-114).

<sup>11</sup> “(...) a iniciativa também é do sistema político; porém, seus agentes são obrigados a mobilizar a esfera pública, uma vez que necessitam do apoio de partes relevantes do público para atingir um tratamento formal ou para conseguir a implementação de um programa já votado” (HABERMAS, 1997, p. 113-114).

o afastamento da opinião pública é enaltecido por um sistema político que favorece as minorias de elite e pelos meios de comunicação de massa que, contrariando sua própria auto compreensão normativa, preferem as “(...) estratégias publicitárias que diminuem o nível discursivo da circulação pública da comunicação, [dito de outra forma], os temas em geral serão [são] dirigidos numa direção centrífuga, que vai do centro para fora, contrariando a direção espontânea que se origina na periferia social” (HABERMAS, 1997, p. 114-115). Como podemos notar, os poderes políticos e midiáticos se postam distantes do movimento centrípeto, de fora (sociedade civil) para o centro da estrutura de poder.

No entanto, no modelo de iniciativa externa, Habermas (1997) salienta que, nas situações de crise, os movimentos sociais, organizações populares comunitárias, intelectuais, artistas, professores, estudantes e demais setores da periferia podem formar opinião e vontade política capazes de mobilizar grandes contingentes de pessoas nas ruas através da solidariedade às suas demandas e se constituir em poder comunicativo capaz de obrigar os legisladores a institucionalizarem leis progressistas e os Poderes Judiciário e Executivo a cumprirem estas novas leis.

O teórico alemão atesta que a periferia tem grande sensibilidade para identificar e captar novos problemas, antes mesmo dos centros da política, e, que isto se deve ao forte interesse das estruturas comunicacionais da esfera pública pelo domínio da vida privada. Para ilustrar, podemos citar o problema da violência contra a mulher, que durante muitas décadas enfrentou resistência para entrar na pauta pública. Portanto, foi necessário que a cearense Maria da Penha<sup>12</sup>, juntamente com o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) denunciassem o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Por conseguinte, em 1998,

essa denúncia resultou na condenação internacional do Brasil, pela tolerância e omissão estatal, com que de maneira sistemática, eram tratados pela justiça brasileira, os casos de violência contra a mulher. Com essa condenação, o Brasil foi obrigado a cumprir algumas recomendações dentre as quais destaco a de **mudar a legislação brasileira** que permitisse, nas relações de gênero, a prevenção e proteção da mulher em situação de violência doméstica e a punição do agressor. E assim, o governo federal já sob o comando do

---

<sup>12</sup> “Maria da Penha foi vitimada por seu então marido, Marco Antonio Heredia Viveros com um tiro nas costas enquanto dormia, que a deixou paraplégica” (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2016).

Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, através da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres, parceira de cinco organizações não governamentais, renomados juristas e atendendo aos importantes tratados internacionais assinados e ratificados pelo Brasil, criou um projeto de lei que após aprovado por unanimidade na Câmara e no Senado Federal foi, em 07 de agosto de 2006, transformado como Lei Federal 11340 - Lei Maria da Penha (INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2016).

Neste tema, em particular, a iniciativa de levantar a problemática não partiu do Estado nem das grandes organizações. Foi lançada por uma vítima, mestra em Parasitologia, pela Faculdade de Ciências Farmacêuticas da Universidade de São Paulo, portanto uma intelectual, que se uniu aos movimentos internacionais com o propósito de incitar governo, juristas e a mídia a se interessarem pela questão. Esse assunto também precisava chegar à população, ser discutido, “pois para atingir o grande público e a ‘agenda pública’, tais temas têm que passar pela abordagem controversa da mídia” (HABERMAS, 1997, p. 115-116). Logo, as palavras de Habermas podem explicar alguns dos motivos pelos quais as massas vão às ruas protestar, esperando que suas reivindicações ganhem dimensão pública suficiente, através dos veículos de comunicação, para alcançar os sistemas políticos e serem atendidas.

Porém, outra questão merece vigilância. Trata-se da alienação provocada pela grande mídia sobre assuntos de interesse público (especialmente quando a pauta é governamental). Pois, a mídia corporativa vem desempenhando uma comunicação sistematicamente distorcida, que causa esvaziamento de sentido, e, impedem o cidadão de se informar e se formar para uma participação que o imbuí a assumir responsabilidades. Diante dessa dificuldade, percebemos o esforço dos governos Lula em enfrentar a alienação provocada pela grande mídia para: conseguir conscientizar o povo a respeito dos seus reais problemas; mobilizar, apoiar, as iniciativas progressistas e motivar participação nas deliberações públicas.

### **3 INFORMAÇÃO, DIÁLOGO, PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE: CONCEITOS E ABRANGÊNCIAS**

Neste capítulo, discutimos acerca das principais premissas da Comunicação Pública (informação, diálogo, participação e comunicação com a sociedade), refletindo sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e também detalhando a estrutura e a legislação comunicacional do Poder Executivo Federal.

#### **3.1 Informação de interesse público**

Para adentrar no conceito, primeiro, carecemos de compreender que as informações geradas e guardadas por órgãos e entidades públicas são bens da sociedade. Isto é, pertencem a cada brasileiro esteja ele ciente ou não do seu direito de “(...) receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)” (BRASIL, 1988, p. 14). Porém, complementa o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal do Brasil, que há ressalvas quando a divulgação da informação oferecer risco a segurança da sociedade e do país. Embora o texto chame atenção para situações de possíveis ameaças à nação, nada esclarece sobre os tipos de informações que não podem vir à público. Essa falta de esclarecimento, sobre o caráter público, pode significar grande nível de desconexão entre as áreas da educação e da comunicação de interesse comum.

Concomitantemente, faz-se necessário analisar o predomínio obscuro e de difícil compreensão da informação – de interesse comum – pelos governantes. Uma vez retida ao conjunto da população, reflete, conseqüentemente, numa forma de poder, que põe em risco a democracia e o funcionamento acertado de programas, projetos sociais. Isto significa dar espaço à cultura do silêncio, da ignorância cidadã, para quem lhes interessa que continue de fora. Assim, quando o cidadão está desinformado e pouco instruído sobre os serviços públicos dificilmente, por exemplo, saberá utilizá-los com propriedade; perceberá seus impactos na comunidade onde mora; e emitirá críticas, objetivando mudança, ajuste, permanência ou, simplesmente, a sua extinção.

Durante o pioneiro curso de extensão nominado Comunicação Pública, Kucinski (2008) chamou atenção para o nível de desinformação dos munícipes. No seu ponto de vista, os cidadãos não sabem como os órgãos públicos funcionam tão pouco conhecem os serviços oferecidos pela internet. Passados alguns anos, essa realidade insiste em fazer parte do presente, e, por isso justifica a quantidade de movimentos sociais trabalhando a favor da cultura do aceder ao Estado. Segundo Gerales e Sousa (2016), o acesso à informação deve ser estabelecido como uma política de comunicação do Estado que vise garantir ao cidadão o conhecimento das ações e dos dados governamentais. Mas, até hoje, a realidade é bem outra, pois

o Brasil sofre de escassez de informações públicas, a qual tem um impacto direto na capacidade dos cidadãos de tomar decisões. Como escolher entre um candidato ou outro? Como definir qual o melhor investimento para a sua cidade, seu bairro e sua rua? São escassas e turvas as oportunidades de se tomar decisões mediante a um quadro de pobreza de informações. (...) As informações públicas são decisivas na medida em que o debate público acontece (GERALDES; SOUSA, 2016, p. 285).

Diante do exposto, essas reflexões nos levam a compreender que, de modo geral, o conceito do vocábulo informação remete e “(...) representa sempre uma integração das pessoas na vida política, social, econômica e cultural da sociedade a que pertence. Ela visa suscitar nos indivíduos certo posicionamento ou atitude” (BRAGANÇA, 2006, p. 59). Portanto, as informações consubstanciam as pessoas no processo de elaboração do pensar e agir sobre um assunto, um tema. A partir da apreensão do saber, é possível decidir e participar de questões que envolvam o interesse individual ou coletivo. Como percebido, a experiência humana depende do acesso às palavras, gestos, imagens, conhecimentos que devem ser disponibilizados pelas entidades públicas compreendendo tratar-se de um bem coletivo. Logo, a ausência de informações exclui o ser humano do contexto político, que o cerca, e da formação cidadã.

Segundo Bobbio (2009), o caráter público é um dos princípios fundamentais do Estado constitucional. Fundado nisso, o autor considera um dos eixos do regime democrático quando os atos e as decisões dos governantes são conhecidos pelo povo soberano, “(...) definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se estivesse escondido?)” (BOBBIO, 2009, p. 100). Mas aliado a esse pensamento, precisamos também reflexionar sobre o traço educativo,

que as informações públicas deixam de incorporar. Ou seja, as entidades, que compõem o Estado, não agregam a dinâmica educacional aos seus projetos, ações, programas e iniciativas, com o fito de instrumentalizar (subsidiar) o cidadão sobre o que é, para quê, para quem, onde, como, qual é a relevância para a sociedade, ganhos, perdas etc. Assim sendo, concluímos que a metodologia como a informação de interesse público vem sendo concedida, pelo Estado, deixa o cidadão vulnerável seja para a defesa ou repulsa das políticas públicas. O quadro sugere extrema pobreza de informação e de educação cidadã. Portanto, vale ressaltar que a informação é como um “(...) meio de garantir a capacidade do cidadão para tomar decisões para a sua vida autonomamente” (GENTILLI, 2013, p. 212).

Em abril de 2006, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) publicou o documento *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*. Nesta publicação, a UNESCO já acastelava que quando a informação governamental é amplamente disseminada, contribui para o desenvolvimento econômico e social do mundo. Assim sendo, a entidade atesta que o espargimento da informação governamental promove o avanço da saúde, bem-estar e segurança à medida que “(...) os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro” (UHLIR, 2006, p.14). Além disso, defende que a prática da disseminação da informação pública permite ainda associar aos governos os valores: transparência, igualdade, democracia e abertura. Por conseguinte, “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração” (UHLIR, 2006, p.14).

Costa (2006) também comunga da ideia de que a ampla comunicação da informação de interesse público traz mudança social, pois para o autor todo esse esforço ajuda a “difundir, influenciar, criar ou mudar comportamentos individuais ou coletivos em prol do interesse geral” (COSTA, 2006, p 20). Diante dessas expressões de responsabilidade que cabem aos governantes seguir, torna-se inquestionável a incumbência das instituições públicas no partilhar informações de utilidade pública e assuntos de interesse comum. Logo “(...) todo cidadão que elege alguém tem direito de saber o que o seu eleito está fazendo; (...) há [também] um direito do cidadão à informação e é uma obrigação do representante de informar adequadamente” (GUSHIKEN, 2003, p. 20).

Mediante essa afirmação, é importante destacar que, no âmbito da comunicação pública, todo e qualquer gestor público (de carreira política ou não) tem o dever de tornar público e acessível as informações correspondentes às seguintes categorias, mencionadas por Duarte (2012): a) organizacional: informes sobre o papel, políticas, responsabilidades e funcionamento da organização; b) de gestão: refere-se às decisões e ações de interesse público, advindas dos agentes; c) de prestação de contas: explica a respeito das decisões políticas e uso de recursos públicos (conhecimento, avaliação e fiscalização); e d) dados públicos: informações sobre o conjunto da sociedade e o seu funcionamento, de controle do Estado (legislação, normas, documentos históricos, estatística).

Na maioria das vezes, esse conjunto de informação pública é administrado pelo governante como moeda de troca durante o seu exercício político. Contudo, boa parte deles esquecem que na comunicação governamental está inserida como uma de suas responsabilidades, “prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público” (BRANDÃO, 2012, p. 05). Assim sendo, independentemente de a informação ter sido demandada ou não pelo cidadão, o governo precisa entender que lhe compete divulgar e fornecer conteúdos públicos à toda sociedade. Segundo Geraldine e Reis (2012), o paradigma da opacidade (retenção de informação) deve ser cessado, pois representa um sinal de poder e subterfúgio para manter o *status quo* de uma classe social.

A complexidade nesse contexto incita-nos a ultrapassar o significado da palavra informação, saindo do sentido predominante, quando o governo fornece informações ao cidadão para referir-se “(...) tanto ao acesso ‘passivo’ do cidadão em face de informações demandadas, quanto às medidas ‘ativas’ do governo para divulgação da informação aos cidadãos” (NOVELLI, 2006, p. 86). Além disso, a informação prestada pelo Estado deve, inexoravelmente, dar “ênfase ao caráter imediato, gratuito e de qualidade (LASSANCE, 2010, p. 7).

### *3.1.1 Comunicação da Presidência da República: estrutura e legislação*

Antes de discorrer, especificamente, sobre a plataforma de comunicação trabalhada durante os governos Lula, iremos comentar as bases legais que regem a estrutura e o trabalho de comunicação da Presidência da República. A Constituição

Federal do Brasil é um dos documentos que norteia a administração pública, pois no artigo 37 está determinado que os Poderes da União, em todas as instâncias, devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1995). O princípio da publicidade remete a proibição do segredo, garante ao cidadão conhecer os atos do governo e a requerer documentos de interesse comum. Desse modo, os governantes públicos carecem de dar a maior transparência possível de todas as decisões e informações públicas, aos seus governados, para que tenham condições de criticar, avaliar e participar democraticamente dos assuntos de interesse público. Vale lembrar que a publicidade das informações deve ser feita de forma ampla, clara e acessível, considerando os diferentes níveis de compreensão e graus de instrução do povo brasileiro. Para Lassance (2010, p. 14), “o princípio da publicidade é requisito à transparência do poder público.

O próprio Direito Administrativo Brasileiro circunscreve que os atos de informar e prestar contas fazem parte das responsabilidades essenciais de governantes, administradores públicos e funcionários do governo. Consoante Meirelles (1990, p. 92-93),

o dever de **prestar contas** é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens de interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever se sobressalta ainda mais, porque **a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público**, isto é, de um encargo para a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais. **A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração** (grifo nosso).

De acordo com Rego (2002), a Administração Pública deve demarcar algumas funções básicas para a comunicação de governo. Dentre as aplicações mencionadas pelo autor, destacamos cinco funções que dialogam mais diretamente com o cerne desta pesquisa. São elas: I) **comunicação como base de cidadania** (refere-se à função *direito à informação*, pois a base da cidadania se assenta no dever do governo de comunicar e no direito dos cidadãos de serem informados); II) **comunicação como**



**forma de mapeamento dos interesses sociais** (a ação da *pesquisa* identifica as demandas e expectativas dos habitantes); III) **comunicação como meio de orientação aos cidadãos** (cumpre a função *educacional* porque transfere carga informativa, consolidando conhecimento dos indivíduos); IV) **comunicação como forma de democratizar o poder** (através do compartilhamento de mensagens cumpre a função *política* por estar repartindo as informações com vários tipos de públicos); e V) **comunicação como forma de integração social** (remete a função *social* porque o elo informativo aproxima pessoas, grupos, oferecendo melhores condições para dialogar e entender o interlocutor).

As assertivas dos estudiosos convergem, em vários pontos, com instrumentos jurídicos, que orientam o trabalho de comunicação governamental. Dando continuidade a exposição das bases legais, acerca da comunicação do Poder Executivo Federal, a Lei nº 12.683, de 28 maio de 2003, atesta que a Secretaria de Comunicação Social (Secom) faz parte da estrutura da Presidência da República (BRASIL, 2003). E, portanto, incumbe a esta secretaria assistir direta e imediatamente ao presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente:

I – na **formulação e implementação da política de comunicação e divulgação social** do Governo; II – na **implantação de programas informativos**; III – na organização e desenvolvimento de sistemas de informação e pesquisa de opinião pública; IV – na coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e **difusão das políticas de governo**; V – na coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União; VI – na convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão; e VII – na coordenação e **consolidação da implantação do sistema brasileiro de televisão pública** (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

Mediante as responsabilidades listadas acima, merece destaque a definição da política comunicacional como primeira preocupação, pois esta norteia todo o trabalho de comunicação da Presidência e Ministérios. Porém, apesar do relevo, muito pouco é sabido quando o assunto é diretriz comunicacional do Poder Executivo Federal (não vem à público). De maneira geral, os gestores da Secom parecem divulgar de forma escassa a esse respeito ou não deixam clara a regra do jogo. Isto pode ser constatado pela dificuldade de encontrar documentos oficiais dirigidos à política de comunicação. O texto também expressa o cuidado com a disseminação dos programas e das

políticas de Governo, o que reflete a preocupação em torná-los públicos e divulgar informação de interesse público.

O parágrafo primeiro, da Lei nº 11.497/2007, traz mais conteúdos com relação às competências dirigidas à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, no desempenho relativo à comunicação com a sociedade. Portanto, a Secom tem o dever de divulgar os atos do governante, exprimindo em seu nome e

promovendo o **esclarecimento dos programas e políticas de governo**, contribuindo para a sua compreensão e expressando os pontos de vista do Presidente da República, por determinação deste, **em todas as comunicações dirigidas à sociedade e à imprensa** e, ainda no que se refere à cobertura jornalística das audiências concedidas pela Presidência da República, ao relacionamento do Presidente da República com a imprensa nacional, regional e internacional, à coordenação do credenciamento de profissionais de imprensa, do acesso e do fluxo a locais onde ocorram atividades de que participe o Presidente da República, à **articulação com os órgãos governamentais de comunicação social na divulgação de programas e políticas** e em atos, eventos, solenidades e viagens de que participe o Presidente da República, bem como prestar apoio jornalístico e administrativo ao comitê de imprensa do Palácio do Planalto, promover a divulgação de atos e de documentação para órgãos públicos e prestar apoio aos órgãos integrantes da Presidência da República no relacionamento com a imprensa” (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

Depois de discorrer os meandros normativos, que determinam as responsabilidades da Secom, reflexionamos que essas diretrizes legais podem servir de guia para estabelecer princípios e políticas de comunicação governamental, independentemente do governo vigente. O conjunto textual preconiza como um dos compromissos a propagação de programas e políticas à sociedade, fazendo com que governados os compreendam, ao ponto de saberem explicar o que é e para quê. Partindo dessa última incumbência, tão-somente para exemplificar, jamais testemunhamos sua expressão como política pública<sup>13</sup> de comunicação da presidência do Governo Federal.

Porém, em 2008, o Presidente Lula e o Ministro da Secom, Franklin Martins, definem os objetivos de comunicação do Poder Executivo Federal e as diretrizes, que

---

<sup>13</sup> Significa direitos assegurados constitucionalmente ou pelos poderes públicos, que assim os reconhecem, e, são voltados a solucionar problemas. O direito quando chega ao patamar de política pública não pode ser descumprido por governantes ou gestores públicos.

devem ser seguidas no desenvolvimento e execução das ações de comunicação, através do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro. Este documento preceitua as bases práticas e conceituais que os esforços de comunicação da presidência deviam seguir. Logo, percebemos que este decreto desvela, provavelmente, o perfil das políticas de comunicação estabelecidas no segundo mandato do governo Lula. No artigo primeiro, a Secom assume por objetivos principais:

**I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas** do Poder Executivo Federal; **II - divulgar os direitos do cidadão e serviços** colocados à sua disposição; **III - estimular a participação da sociedade** no debate e na formulação de políticas públicas; **IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público** dos diferentes segmentos sociais; e **V - promover o Brasil no exterior** (BRASIL, 2008) (grifo nosso).

Durante o segundo governo Lula, a Secretaria de comunicação era constituída pelas áreas de: Comunicação Digital, Comunicação Pública, Promoção, Patrocínio, Publicidade (dividida em publicidade de utilidade pública, institucional, mercadológica e legal), Relações com a Imprensa e, por fim, Relações Públicas (BRASIL, 2008). A Secom tinha por missão coordenar o sistema de comunicação do Poder Executivo Federal, prestar serviços e disseminar as melhores práticas em comunicação governamental.

Suas principais atribuições eram: a) manter a coerência e unidade da comunicação do governo com a sociedade; b) assistir e apoiar os diferentes órgãos do Sistema de Comunicação do Governo Federal (Sicom) na formulação/execução de políticas e estratégias de comunicação; c) orientar Ministérios e órgãos do governo na formulação de planos de comunicação; d) coordenar ações de patrocínio e comunicação nos âmbitos nacional e internacional; e) conjuntamente com as assessorias de comunicação do Governo Federal, detectar riscos e oportunidades; f) orientar, normatizar e aprovar serviços publicitários e assessoria de imprensa dos 261 órgãos da Sicom; g) coordenar negociação de compra de mídia para todo o Governo Federal; h) gerenciamento de portais; i) capacitar autoridades, qualificando-os na interlocução com a imprensa; j) orientar a comunicação visual; k) apoiar eventos que contavam com a presença do presidente; l) planejar, produzir e veicular a publicidade institucional do governo; e m) aprovar planos de mídia e peças publicitárias dos órgãos

da Sicom (APRESENTAÇÃO..., 2009). A figura, abaixo, permite visualizar, melhor, o modelo estrutural da Secom para dar cabo de todas essas atribuições.

Figura 01: Estrutura da Secom, em 2009



Fonte: (APRESENTAÇÃO..., 2009).

Após o exame de alguns arquivos, que foram criados pelas equipes da Secom, para apresentar o trabalho do órgão nos eventos, verificamos que, no segundo mandato do Presidente Lula, a Secom seguia duas premissas básicas. A primeira alude que o cidadão, para a prática da cidadania, tem direito à informação, e, a segunda, o Estado tem o dever de prestar contas à sociedade (*accountability*) (APRESENTAÇÃO..., 2009). “A prestação de contas ou *accountability* é uma exigência das democracias, permitindo ao cidadão e às instituições acompanhar e controlar o planejamento e os gastos com o dinheiro público” (WEBER, 2011, p. 108). O Artigo 2º da Lei nº 6.555/2008, igualmente indica as diretrizes que as ações de comunicação do Poder Executivo Federal deviam incorporar.

I - afirmação dos valores e princípios da Constituição; II - **atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social**; III - preservação da identidade nacional; IV - **valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero e de orientação sexual**; V - **reforço das atitudes que promovam o desenvolvimento humano** e o respeito ao meio ambiente; VI - valorização dos elementos simbólicos da cultura nacional e regional; VII - **vedação do uso de nomes,**

**símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;** VIII - **adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público;** IX - uniformização do uso de marcas, conceitos e identidade visual utilizados na comunicação de governo; X - **valorização de estratégias de comunicação regionalizada;** XI - observância da **eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos;** e XII - difusão de boas práticas na área de comunicação (BRASIL, 2008) (grifo nosso).

Entre todas as diretivas do Artigo 2º, existem determinadas convicções que inovaram o tom normativo da comunicação governamental. Uma delas foi entender que a ação comunicacional, além de *informar*, também deve *educar* o cidadão e *orientar* a sociedade. A diretriz *respeito às diferenças* abraçou as principais discriminações (étnica, cultural, racial, geracional, gênero e orientação sexual) do cotidiano. O texto traz, ainda, ênfase para o cuidado em garantir o entendimento das informações do governo, desde que levem em consideração os diferentes segmentos de público. Para isso, mensagem, linguagem e canais de comunicação devem ser adequados às diferentes classes sociais. Já a *comunicação regionalizada* permite ampliar a relação com a mídia local, quebrando o paradigma de que comunicar eficazmente significa fazê-la, tão somente, através da grande mídia. Por último, a diretriz contra a comunicação patrimonialista, vetando qualquer indício de autopromoção de políticos ou funcionários do governo.

Antes de discorrer a respeito da estrutura e competências da Secom, durante o primeiro mandato, merece atenção o Núcleo de Comunicação Pública da Presidência da República (NCP). Esta área nasceu com o propósito de criar uma identidade de comunicação de governo, articular esforços e garantir informação relevante (de qualidade) ao cidadão. O NCP foi criado em 2007 e sobreviveu até os dois primeiros anos do governo Dilma Rousseff, ou seja, até o ano de 2012. Segundo Duarte e Medeiros (2016), a NCP tinha por responsabilidades essenciais: produzir conteúdo para órgãos do governo e para a população; integrar a comunicação dos órgãos do Poder Executivo Federal; estabelecer políticas e diretrizes de comunicação às áreas de comunicação da esfera executiva; estimular e apoiar práticas de qualificação; desempenhar assessoria de imprensa na Secom.

Duarte e Medeiros (2016) afirmam que quando o núcleo nasceu enfrentou o desafio de articular permanentemente a comunicação do governo, uma vez que essa articulação era mais frequente em momento de crise. A nova diretriz veio para quebrar

esse paradigma e tornar sistemática a comunicação que abarcava os órgãos do Sicom. Por conseguinte, comunicar melhor com a sociedade e para dentro do governo foi uma tarefa enfrentada pelo NCP sob bases estruturais insuficientes, incompletas e dentro de “(...) um Estado ainda despreparado para um diálogo emancipatório com o cidadão que conduzissem à evolução da cidadania e o acesso à informação (...) (DUARTE; MEDEIROS, 2016, p. 3).

Em 2003, primeiro ano do governo Lula, a Secretaria de Comunicação do Governo ganha status de Ministério quando, através da Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, o Governo Federal a transforma em Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Neste mesmo documento institui a Secretaria de Imprensa e Divulgação, mais o Porta-Voz. Assim, ficou determinado, no Artigo 4º, que as competências da Secom eram:

assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, **especialmente no assessoramento sobre a gestão estratégica, inclusive políticas públicas, na sua área de competência**, na análise e avaliação estratégicas, na **formulação da concepção estratégica nacional**, na articulação de centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica, na promoção de estudos e elaboração de cenários exploratórios, na elaboração, **coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica**, assim caracterizados pelo Presidente da República, bem como **nos assuntos relativos à política de comunicação e divulgação social do Governo e de implantação de programas informativos**, cabendo-lhe a **coordenação, a normatização, a supervisão e controle da publicidade** e de patrocínios dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, e de sociedades sob controle da União, e convocar redes obrigatórias de rádio e televisão tendo como estrutura básica o Gabinete, uma Secretaria-Adjunta e até três Subsecretarias (BRASIL, 2003) (grifo nosso).

A redação, que descreve as competências, remete à Secom responsabilidades de natureza profundamente estratégica, tanto que a própria entidade leva o termo na sua nomenclatura. Isto implica, talvez, uma tentativa de posicionar a comunicação como um vetor essencial para alcançar, com maior sucesso, os pretendidos objetivos da Presidência da República, no primeiro mandato. No segundo semestre de 2003, o Presidente Lula estabelece a estrutura regimental da Secom por meio do Decreto 4.779, de 15 de julho. O Artigo 2º descreve como era o arcabouço organizacional da Secretaria no primeiro ano de governo:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

a) Gabinete; e

b) Secretaria-Adjunta:

1. Diretoria de Imprensa; e

2. Diretoria de Eventos;

II - órgãos específicos singulares:

a) Subsecretaria de Publicações, Patrocínios e Normas:

1. Diretoria de Publicações;

2. Diretoria de Patrocínios; e

3. Diretoria de Normas;

b) Subsecretaria de Publicidade;

1. Diretoria de Atendimento à Administração Direta;

2. Diretoria de Atendimento à Administração Indireta;

3. Diretoria de Atendimento da Conta Institucional; e

4. Diretoria de Mídia;

III - entidade vinculada: RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A. (BRASIL, 2003).

De acordo com Dias (2005), a estrutura de comunicação governamental vem sendo concebida, historicamente, para alicerçar ainda mais o poder central, e, “(...) menos como um direito de cidadania e instrumento de participação e inclusão, com grande potencial educativo, cultural, mobilizador e de participação no processo decisório” (DIAS, 2005, p. 61). Embora percebamos as duas possibilidades semânticas de aparelhar a comunicação do Poder Executivo, sabemos que cada qual sorve ideologias que se contrapõem. A título de exemplo, no período do Regime Militar, no Brasil, os generais presidentes Emílio Médici (1969-1973); Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1980-1985) definiram e operacionalizaram a política de comunicação sustentada pelos sistemas de censura e coerção (INTERCOM, 2010). Anos mais tarde, ao contrário do que vinha ocorrendo, o presidente Lula parece ter dado à comunicação uma função pública. Nesse ponto, cabe analisar para qual sentido o aparelhamento comunicacional responde sim, sim, não, não, se a um

governo autoritário ou democrático. Independentemente da resposta, a democracia sempre estará sediada na defesa do bem público, do interesse geral e do interesse público (WEBER, 2011, p. 104).

Assim como nos outros regimentos legais, o artigo 221 da Constituição Federal é igualmente capaz de trazer contribuições para orientar a comunicação do Poder Executivo. Deste modo, arriscamos extrair do texto algumas interpretações, que podem assumir a posição de princípios da comunicação de órgãos públicos. À vista disso, percebemos a prerrogativa pelo viés educacional; informativo; atenção às diferenças regionais; e o respeito aos valores éticos e sociais. O cientista político Lassance (2010, p. 3) coopera com a discussão quando sugere um marco para a comunicação institucional do Poder Público. O autor, destarte, abraça “(...) o princípio essencial de que poder público é poder do público sobre o Estado. Deriva daí que a comunicação deva ser prestada como uma modalidade de serviço público”.

Vemos assim, que a comunicação dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) está submetida, predominantemente, a políticas e estratégias institucionais associadas a busca de votos, visibilidade pública, apoio, prestação de contas e rivalidade de opinião, na disputa com a grande mídia (WEBER, 2011). Para além do que predomine, até hoje, Lassance (2010) assevera que os organismos públicos têm obrigação de informar e explicar os assuntos de interesse comum, sem perder de vista o posicionamento democrático, crítico e alinhado aos direitos do cidadão. Para tal feito, sugere o autor ser

fundamental organizar a comunicação como serviço público. Isso demandaria, no Poder Executivo, um redesenho da estrutura da Secom, criando uma área exclusivamente dedicada a essa tarefa. (...) A inexistência de uma área específica para conceber e implementar a institucionalização da comunicação faz com que os esforços empreendidos até o momento ocorram de maneira eventual, e não sistemática (LASSANCE, 2010, p. 15).

### *3.1.2 Lei de Acesso à Informação*

Em se tratando de democracia, a Lei de Acesso à Informação (LAI) robustece dois direitos humanos ainda desconhecidos, pela massa, e mantidos na opacidade da agenda pública: o Direito à Informação e à Comunicação. Ambos são essenciais para



que nas relações entre Estado, Governo e Sociedade prevaleçam a transparência e a participação popular. Diante disso, como conceber uma gestão pública que esconde e/ou omite informações de interesse público e impossibilita o debate político? As consequências à democracia são desastrosas, porque os governantes retiram os cidadãos da cena política inviabilizando, por exemplo, modificações necessárias às políticas públicas. A situação se agrava quando, desde de tenra idade, não somos conscientizados e emponderados sobre Direitos Humanos (DH), nas escolas. Ao mesmo tempo, compreendemos que esta conjuntura, que propicia a desinformação e a apatia participativa, reflete nada mais, nada menos, que uma sociedade assinalada por um nascedouro colonial, escravocrata e patriarcal.

O Brasil foi o nonagésimo país a dispor de uma lei de acesso a informações públicas. Segundo Geraldes e Sousa (2016), tal demora se deve a tradição patrimonialista do Estado brasileiro, que despreza o diálogo com a população e mantém a ordem e a estabilidade através de medidas coercitivas. Além disso, de acordo com as autoras, existem aspectos de vulnerabilidades próprios dos Direitos Humanos à Informação e à Comunicação, que são

a **invisibilidade**, já que poucos sabem a que eles se referem e as lutas por esses direitos nem sempre conseguem se expandir para diferentes segmentos sociais; a **confusão** – já que um é tomado por sinônimo do outro e ambos são tidos somente como uma defesa da liberdade de expressão; e, por fim, a **noção de que o acesso material é suficiente** para garantir a sua efetividade (GERALDES; SOUSA, 2016, p. 277).

Mediante essas fragilidades, o engessamento vem se dando para favorecer a inoperância planejada desses direitos. Basta observar que a grande mídia continua partilhando do movimento contrário, pois até hoje nunca se preocupou em produzir uma reportagem ou programa cujo objetivo fosse esclarecer a trajetória histórica dos direitos à informação e à comunicação bem como explicar os seus significados e os caminhos para a população fazer uso. Concomitantemente, o Estado continua ignorando o princípio da publicidade (art. 37, *caput*), descumprindo a Constituição Federal do Brasil. Segundo Lassance (2010, p. 12), “a publicidade se refere à necessidade de dar transparência aos atos, estimular os cidadãos à fiscalização e à participação”. Para Bucci (2015), os gestores públicos devem tratar os assuntos do interesse de todos de forma pública, pois é um direito fundamental de cada cidadão.

Portanto, sem discussão permanente e sistemática sobre o dever do Estado de informar e o direito do cidadão de ser informado, salvo nas hipóteses excepcionais previstas na Constituição, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16 maio de 2012) não será difundida nos diferentes segmentos sociais, intencionando robustecer a sociedade para que cobre dos gestores públicos o cumprimento da lei. Baseado nestas colocações, somos obrigados a repensar sobre caminhos mais educativos, que venham a conscientizar as pessoas de que

o direito à informação é importante para promover a participação democrática e o respeito a outros direitos. O fortalecimento do fluxo de informações ajuda a promover a prestação de contas governamental e a confiança da população no governo e nas autoridades públicas. É também um instrumento chave no combate à corrupção e outras formas de ilícito público. O direito à informação é, assim, um instrumento de políticas públicas crucial para promover boa governança e outros benefícios sociais (ARTIGO 19 BRASIL, 2009, p. 5).

As convicções da Organização Artigo 19<sup>14</sup> deixam claro o tamanho da responsabilidade que cabe ao direito à informação, isto porque, sem ele, os demais direitos ficam comprometidos ou impedidos de serem garantidos. Basta refletir, rapidamente, como seria a adesão de políticas e programas governamentais sem informações suficientes para a população entender, apreender e participar? Uma outra questão, que na prática é bem conflitante, trata da limitada ou total inexistência de compreensão, por parte dos governantes e gestores públicos, de que quanto mais informação for disponibilizada, mais o governo conquista confiança e respeito da sociedade. Desse modo, “(...) uma das principais metas de qualquer sociedade que esteja lutando pelo desenvolvimento humano é o fortalecimento de todos os seus cidadãos, por meio do acesso e utilização da informação e do conhecimento” (UHLIR, 2006, p. 21).

Após levantamento em vários países, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (2001) classificou a interação entre governos e cidadãos, em três níveis de importância crescente. O primeiro nível, *Informação*

---

<sup>14</sup> A ARTIGO 19 é uma organização não governamental internacional que defende a liberdade de expressão e promove o acesso à informação. Em 2016, a entidade publicou o Guia Prático da Lei de Acesso à Informação da autora Lia Logarezzi. Versão disponível em pdf.

*Unidirecional*, o governo gera informação e transmite ao cidadão num único sentido. A informação, cujo teor é prestar contas (*accountability*), significa que o cidadão precisa ter condições de identificar os responsáveis pelas decisões e exigir que se responsabilizem pelos atos. Neste tipo de interação, o princípio da transparência implica que o cidadão deve ter acesso à informação organizada, atual e verídica. A segunda situação é chamada de *Consulta ou Diálogo*, que ocorre quando a administração pública consulta o cidadão ou a sociedade sobre um assunto definido, previamente. Esta ação considera ter que informar antecipadamente e corretamente para, somente depois, conferir as opiniões (audiências públicas, pesquisas de opinião, entre outros). A última interação entre governos e cidadãos é nominada de *Comunicação Participação ou Associativa*, que se manifesta quando os cidadãos intervêm no processo de elaboração de políticas públicas, sendo possível sugerir alternativas ou modificações. Assim sendo, a OCDE (2001) acredita que para esta interação ser eficaz, seja imprescindível o poder público escutar os cidadãos, na hora de definir e implantar políticas públicas, como também, oferecer espaço para que proponham ideias e estas venham a ser aceitas.

Embora a derradeira interação, descrita acima, ofereça ares de maior atuação política, ainda assim, não será suficiente se o direito à informação for negligenciado. Pois, o cidadão só discutirá com mais propriedade, os temas públicos, se a ele for garantido o acesso aos conteúdos governamentais. Desse modo, uma vez abastecido de informações, terá condições para criticar, decidir e propor ideias mais assertivas. Logo, “a informação é uma prerrogativa para que o cidadão tenha plenas condições de fazer suas escolhas” (GENTILLI, 2013, p. 202). Segundo Bobbio (2009), as massas podem decidir e participar quando há direito de participação ampla e massificação das informações de interesse público. Por conseguinte, “(...) a informação dá acesso aos cidadãos à participação da esfera pública, dos debates políticos, do conhecimento do poder publicizado; ela se torna peça elementar à efetivação dos direitos políticos” (GENTILLI, 2013, p. 202).

Assim sendo, a democracia funda-se no pressuposto de que cidadãos bem informados tomam decisões conscientes, expressam opiniões com liberdade, chegando a influenciar a tomada de decisão dos governantes. Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNESCO, 1948), o documento Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), conhecido como *Pacto de San José da Costa*

*Rica* também corrobora com o tema em questão. No seu artigo 13, Liberdade de pensamento e de expressão, item 1, remete ao entendimento de que

toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a **liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza**, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha (OEA, 1969) (grifo nosso).

A Lei de Acesso à Informação (LAI) vem dar cumprimento a acordos internacionais assumidos pelo Brasil, perante organizações internacionais em tratados e convenções. A Lei 12.527<sup>15</sup>, de 18 de novembro de 2011, foi uma iniciativa do Governo Federal que pretendeu (ou pretende) quebrar o silêncio da tônica regra ‘o sigilo’. Sua criação não deixa de ser uma medida que visa consolidar a democracia, oferecer substrato para participação cidadã e controle das ações e gastos públicos. Segundo Bonfim (2014, p. 68), a proposta dessa lei disciplina “o acesso a qualquer documento ou informação específica procurados pelo cidadão”.

Passados cinco anos de existência da LAI, algumas questões continuam merecendo a atenção de estudiosos que buscam entender, ainda mais, como a cultura de transparência pública e o acesso à informação pública vêm sendo (ou não) estabelecida na relação entre Governo e Sociedade. Logo, indagações de outrora continuam perenes, como por exemplo: os servidores públicos são frequentemente capacitados para prestar informações públicas? Órgãos governamentais promovem diálogo com a sociedade com o fito de educar sobre o uso da LAI? Quais são os principais impasses quando os órgãos são provocados a prestar informações? O governo conhece os inconvenientes enfrentados pelos cidadãos no momento de exercer o direito constituído na LAI?

Para responder a essas indagações, exige, num primeiro momento, grande esforço por captar os reais interesses, que regem as entidades governamentais (lógica do poder em dominância). Desse modo, faz-se pertinente conhecer ainda sob quais bases políticas galgam a cultura dos órgãos públicos, no exercício de informar conteúdos de interesse público. E, por fim, compete estudar os problemas que partem da tensão entre o receio de desvelar as ações governamentais (estar na condição de

---

<sup>15</sup> A Lei de Acesso à Informação pode ser acessada, na íntegra, em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm).

um governo transparente) e a incompreensão de políticos e gestores sobre o papel da informação pública para o êxito da gestão governamental. À vista disso, Haswani chama atenção:

para fornecer informações, é necessário que sejam acessíveis e compreensíveis, antes de tudo, ao público interno – os próprios agentes públicos estatais/governamentais. No Brasil, é muito comum encontrarmos cidadãos queixosos de “bater de porta em porta” ou “cansar do jogo de empurra” quando da procura de informações sobre serviços públicos – situações que denunciam falhas na comunicação processada no interior das instituições (HASWANI, 2013, p. 165).

Deste modo, a LAI oferece substanciais contextos que podem alicerçar políticos e gestores públicos a definirem, como uma de suas políticas de comunicação pública, a difusão de informações de interesse da coletividade e sua garantia de acesso, sem qualquer impedimento (salvo no que é expressamente excepcional). Para vir a ser uma política, é imperativo transcender o tom do dever legal, compreendendo mais de perto o alcance dessa medida para a assertividade dos projetos e programas governamentais, assim como adotar a postura de informar, independentemente de o cidadão procurar, ou não, pelas informações. Afinal, democracia exige a participação de governantes e governados muito bem informados e educados politicamente para o exercício da cidadania. Sobre o assunto, Bucci (2015, p. 67) assevera que

(...) informar significa dotar o cidadão da informação que ele tem o direito de deter. Portanto, informar significa submeter os recursos públicos ao direito à informação do cidadão, o que é oposto de submeter a formação da opinião e da vontade do cidadão às necessidades estratégicas das autoridades de turno. Logo, informar, nessa perspectiva, não significa infundir no público aquilo que o governo gostaria que as pessoas pensassem (isso aliás, é uma boa definição do oposto do dever de informar).

As concepções apresentadas pelo autor reforçam o lema *‘estar a serviço do bem público’*, que os governantes e gestores governamentais obstinam em se distanciar para aderirem, constantemente, ao partidarismo. Em contrário, o direito à informação garante a ciência – plena e ampla – dos conteúdos de interesse comum, tenham sido eles requeridos ou não pelo cidadão. Logo, é válido observar, com o mesmo crivo, para qual lado o leme dos recursos da comunicação governamental está posicionado,

se a comunicação pública ou ao proselitismo. Pois, diante dessas posições antagônicas, a LAI serve como “(...) um instrumento do Estado para que os governos possam cumprir, grosso modo [forçados], seu papel normativo de informar o cidadão e garantir a ele o direito de ser e ter a informação” (BONFIM, 2014, p. 70). Assim, “(...) enquanto cabe ao Estado o dever de informar, ao cidadão é garantido o direito fundamental de ser informado, salvo nas hipóteses excepcionalíssimas previstas na própria Constituição” (BUCCI, 2015, p. 48).

A LAI pode ser considerada uma ação inicial no sentido de o Estado refletir, mais intimamente, sobre suas próprias políticas de comunicação com a sociedade. Neste caso, cumpri-la não significa somente garantir o acesso à informação requerida, mas também se abrir para uma postura mais interativa, transparente e participativa com o cidadão (a dinâmica da norma, assim exige). Todavia, “se a proposta da lei é facilitar – e disciplinar – o acesso à informação, também deve o gestor destes relacionamentos preparar-se para uma relação mais dialógica, aberta e organizada, pois há fatores para a construção da rede e para a interação” (BONFIM, 2014, p. 76). GERALDES e SOUSA (2016) corroboram com esse pensamento, quando defendem que a Lei 12.527/2011 deve ser vista como uma Política de Comunicação, e, ainda uma oportunidade, para o Estado e instituições públicas “(...) restabelecerem os pactos com o cidadão a partir de um processo comunicacional que valorize as dimensões qualitativas da informação e do diálogo” (GERALDES; SOUSA, 2016, p. 286).

### 3.2 Diálogo com atores sociais

O diálogo faz parte das exigências práticas, do ofício de governantes e gestores públicos. Em se tratando de assuntos de interesse comum e de políticas públicas chega a ser inimaginável vislumbrar êxitos, nos projetos e ações governamentais, sem debates e interlocuções com diferentes atores da sociedade, desconsiderando suas opiniões. Pois, quando o Estado se concentra apenas nos discursos de seus pares, perde a chance de perfurar a bolha das ideias comuns, da mesmice. O pensamento contraditório e as diferentes ideias mostram a dinâmica vivaz da democracia, e, ao mesmo tempo, inspiram soluções mais fidedignas às necessidades legítimas de quem precisa.

Touraine (1994a, 1997) reconhece que o vínculo entre democracia e sujeito social já está estabelecido, porque o desenvolvimento de um é também o

desenvolvimento do outro. Destarte, sua concepção de democracia não se restringe ao conjunto de garantias políticas e civis, amplia-se para a luta dos sujeitos contra o pensamento dominante dos sistemas sociais. Para o estudioso, ser sujeito social significa ter a vontade de ser ator, ou seja, atuar e mudar o meio social no qual vive. Deste modo, "uma sociedade democrática é uma sociedade que reconhece o outro, não na sua diferença, mas como sujeito, quer dizer, de modo a unir o universal e o particular (...)" (TOURAINÉ, 1994b, p. 1). Por conseguinte, o sujeito é heterogêneo e aberto ao intercâmbio (MASSONI, 2011).

Segundo Espinosa (2012), o diálogo corresponde ao espaço de interação e interseção crescente entre Estado e sociedade. Neste enredo interativo, espera-se que os envolvidos aprendam com o tempo que participar como ser dialógico "(...) é não invadir, é não manipular, é não sloganizar. Ser dialógico é empenhar-se na transformação constante da realidade" (FREIRE, 1977, p. 43). Assim, os significados colocados pelos autores ao termo diálogo imprimem alta conta de responsabilidade, transpassando o tom mínimo da troca de ideias. Ou seja, é um convite para pensar e agir, sem perder o senso crítico, em prol de transformações, mudanças sociais. Para Freire (1977), comunicação é diálogo e consiste em

coparticipação dos Sujeitos no ato de pensar (...) implica uma reciprocidade que não pode ser rompida (...) comunicação é diálogo na medida em que não transferência de saber, mas um encontro de Sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. (...) comunicação verdadeira não nos parece estar na exclusiva transferência ou transmissão do conhecimento de um sujeito a outro, mas em sua co-participação no ato de compreender a significação do significado. Esta é uma comunicação que se faz criticamente (FREIRE, 1977, p. 67-70).

Na obra *Mídia: teoria e política*, Lima (2012) comenta que embora Freire (1977) empregue indistintamente os conceitos Comunicação e Diálogo, ele acreditava ser a comunicação uma interação – entre Sujeitos – fundada no diálogo. Para Freire (1979), a dimensão política do diálogo está atrelada a existência humana, poder falar, não silenciar, pronunciar o mundo e modificá-lo. Assim sendo, "a comunicação é (...) por definição, dialógica" (LIMA, 2012, p. 71). Essas interpretações esposam com a Comunicação Pública, pois o seu significado de comunicação implica diálogo, compreensão mútua, direito à informação e à expressão, sendo estas implicações entendidas como substrato político, que apoiam o cidadão nas circunstâncias de

refletir, avaliar e se posicionar sobre assuntos de interesse comum. De acordo com Duarte (2009, p. 61), a comunicação pública garante ao cidadão o diálogo, que significa “(...) um processo de interação em que os envolvidos assumem-se em igual nível de importância, direito e oportunidade de falar e ser ouvidos, buscando compreender e ser compreendido”.

Dentro da relação Estado, Governo e Sociedade, embora gestores públicos e políticos discurssem proclamando serem adeptos da prática do diálogo, a realidade é bem outra. Basta observar os restritos espaços públicos, disponíveis para conversação, e as dificuldades encontradas pelo cidadão para chegar até representantes do governo. Com isso, os governantes não percebem os prejuízos à democracia quando decidem adotar postura *antidialógica* e quando negam ou obstaculizam esse direito aos atores sociais. As consequências, à nível de gestão, impactam na eficiência/eficácia dos planos de governo, pois lembremos que mesmo o sumo projeto governamental tenderá aos melhores resultados quando o gestor público escutar, procurar entender o ponto de vista dos governados e dispor do seu olhar crítico. A compreensão disso, já seria suficiente para o Estado estabelecer o diálogo como uma das políticas de comunicação de governo. Outro prejuízo, que merece análise, diz respeito a desconsideração da experiência dos atores sociais, pois estes a seu modo reflexionam sobre a realidade e tem ideias (a favor ou contra) que podem somar ao processo de mudança social.

Diante de tantas questões, nos parece que Freire (1979, p. 93) tem razão ao afirmar que “não é possível o diálogo entre os que querem a *pronúncia* do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito”. Esta tensão apresenta-se imperativa, onde de um lado estão os cerceadores da fala – que inibem a condição humana de se comunicar –, e, do outro, existem pessoas oprimidas pelo Culto do Silêncio, mas que, apesar disso, brigam pelo direito humano à comunicação. Essa cultura já é tão empurrada garganta abaixo, que quase nunca exigimos dos governantes a divulgação de suas políticas de informação, comunicação e participação popular. Portanto, muitos políticos creem dialogar com o povo pelo simples fato de responder as mensagens enviadas pelo site.

Isso implica dizer que o fluxo de informação é importante, no entanto, não pode ser o único elemento. Esse processo exige diálogo de partes



que têm informações e condições suficientes para dialogar. **O governo precisa ser o protagonista deste estímulo e os cidadãos os protagonistas do debate.** Nesse momento, o grande desafio é estimular a participação pelo empoderamento dos cidadãos, seja pela educação para a comunicação, seja pelo acesso aos meios de comunicação ou ainda pelo treinamento de servidores públicos no exercício do diálogo. As pessoas não só devem falar, é necessário que tenham as condições técnicas e políticas para serem ouvidas (GERALDES; SOUSA, 2016, p. 288) (grifo nosso).

As convicções das autoras chamam atenção para clarificar, primeiro, que estar ao alcance do fluxo de informações não significa dizer que exista diálogo. Pois, pode não oferecer as condições necessárias para os atores sociais assumirem sua fala, sem qualquer impedimento na troca de ideias. As mensagens podem esbarrar em pleno fogo cruzado - de um lado para o outro - e serem somente mensagens não ouvidas, apenas lançadas. O sentimento de protagonizar o ato dialógico traz de volta a urgência da educação para a comunicação (começando na fase escolar), e, de incluir nas capacitações de gestores e funcionários públicos os significados políticos e práticos da tríade *informação, comunicação e participação*, para fortalecer a democracia.

De modo geral, os sujeitos sociais precisam aprender e assimilar que diálogo (ou comunicação) é uma condição humana, universal e deve ser garantido em todas as relações. No relatório *Um Mundo, Muitas Vozes*, a UNESCO<sup>16</sup> (1983) remete à comunicação o sentido de direção dupla onde indivíduos ou grupos podem manter um diálogo equiparado e democrático. Entretanto, mesmo que a Unesco venha afirmando, há tempos, ser a comunicação um direito humano, o seu significado vem sendo distanciado cada vez mais da essência dialógica e seccionado pelos sentidos comuns que são: ser comunicado ou receber informação. “Esta ideia de diálogo, contraposta a de monólogo, é a própria base de muitas das ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos” (UNESCO, 1983, p. 287).

Segundo Lima (2015, p. 47), “Freire é o principal representante contemporâneo da tradição teórica da comunicação como diálogo”. Para Freire (1979), além do diálogo tratar-se de uma condição humana e universal, possibilita liberdade crítica do homem para a *práxis* ação e reflexão. Nesta pragmática, o homem toma sua voz e se empenha para (re)escrever, com outras tantas vozes, a história da sociedade, numa

---

<sup>16</sup> Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

via dupla. A comunicação de Freire, entendida como diálogo, aponta um caminho que possibilita o acesso a outros direitos e, portanto, significa a “(...) conquista do mundo para a libertação dos homens” (FREIRE, 1979, p. 93). Por outro lado, apesar de todas essas correlações de significados sabemos que o Estado continua construindo a imagem de comunicador, quando na verdade “(...) os órgãos públicos têm dificuldades de adaptação à lógicas dialógicas e relacionais com a sociedade” (BONFIM, 2014, p. 73). Assim sendo, enquanto os governos não colocarem o cidadão no centro da comunicação, permitindo um diálogo constante, colaborativo, transparente e participativo, continuará falseando uma democracia que vem silenciando o povo. Ou seja, o diálogo oferece um lastro significativo prático à democracia e “(...) não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de ideias a serem consumidas pelos permutantes” (FREIRE, 1979, p. 93).

### 3.3 Participação popular

A nossa discussão, sobre participação, tem início com uma história, que lamentavelmente é verídica e materializa a recusa de três principais premissas da comunicação pública: informação, diálogo e participação. Premissas essas, que se articulam diretamente com alguns dos aspectos investigados nas políticas e estratégias de comunicação do governo Lula. O episódio traz como ponto alto para as nossas alterações, neste item, o ganho estratégico quando gestores públicos interagem e consideram as experiências dos vários atores da sociedade para formular e avaliar políticas públicas.

A narrativa acontece em Pernambuco, quando o governador Paulo Câmara<sup>17</sup> (PSB) assinou o Decreto 41.535, criando o Comitê de Convívio com a Estiagem, em 2015. Através da matéria *‘Sem participação social: criado há dois anos por Paulo Câmara, Comitê de Convivência com a Estiagem nunca se reuniu’*, escrita pelo jornalista Laércio Portela, temos condições de observar as manifestações contra a comunicação pública em um só episódio. A reportagem revelou que desde o surgimento do comitê, nenhuma reunião foi realizada. O desinteresse do governo em interagir com entidades da sociedade civil, que possuem larga experiência no assunto,

---

<sup>17</sup> Mandato 2015 a 2018.

retrai o diálogo que poderia “(...) contribuir de forma mais efetiva para a formulação e avaliação das políticas públicas” (PORTELA, 2017).

Representantes de movimentos e entidades sociais, vinculados à problemática da estiagem, entendem que quando o governo do estado recusa o diálogo decorrem desta atitude a falta de transparência e danos à política democrática, além de retirar o direito de participação popular. Mas, uma vez garantidos os direitos à informação e à participação, o governador fica obrigado a prestar contas à sociedade, comunicando o destino dos recursos designados ao problema da seca, no Nordeste, e a viabilizar encontros para debater políticas e ações governamentais. Sobre essa situação, conclui o jornalista Laércio Portela (2017) que “as queixas e críticas da sociedade civil expõem (...) os limites impostos pelo Governo do Estado para a participação social”. Desse modo, observamos que os representantes governamentais não entendem que o estabelecimento do comitê reacende o debate a respeito da seca e suas consequências na vida de inúmeras famílias. Ao mesmo tempo, essas interações entre governo e sociedade facultam o surgimento de novas alternativas e avalia criteriosamente as ações que vem sendo empreendidas pela gestão pública. Para Carole Pateman (apud IPEA, 2009), a participação pode despertar atitudes de cooperação, integração e compromisso com as decisões, assim como elevar o nível de eficácia política.

Como podemos perceber, por meio do exemplo acima, quanto mais a gestão governamental estiver distante da comunicação pública mais será colocado em xeque o direito de o cidadão participar dos assuntos públicos. É-lhe obliterado o espaço público para colocar o seu ponto de vista e para dialogar com o governo. “A comunicação pública exige a participação da sociedade e seus segmentos” (MATOS, 2009, p. 52). Portanto, os representantes devem entender que o cidadão é o cerne de qualquer governo, procurando estabelecer com ele um relacionamento perene e ativo com vistas ao melhor resultado de mudança social. Segundo Bordenave (1994, p. 16),  
a

participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo uma necessidade fundamental do ser humano, como o são a comida, o sono e a saúde. Ela tem duas bases complementares: uma base afetiva (participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros) e uma base instrumental (participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos).

O teórico Pedro Demo defende que participação é conquista, portanto “não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. A participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada” (DEMO, 1988, p. 82). Além do aspecto essencialmente humano, que foi apresentado pelos estudiosos, existem conceitos amalgamados à temática participação, que devem ser resignificados antes do Poder Público abrir espaços de diálogo com diferentes atores sociais. Independentemente do nome celebrado por conselho, conferência, fóruns, comitê, júris de cidadãos entre outros, os envolvidos necessitam aprender, primeiro, o princípio da **igualdade**, o que significa dizer que todos são importantes, estão em iguais condições de vez, voz e suas falas trazem conhecimentos, sem disputas de quem sabe mais. Segundo, **verdades**, pois não existe apenas uma, há várias pronunciadas pelos direcionamentos das experiências; durante as interlocuções, várias verdades vêm à tona e cabe escutá-las com atenção. A **diversidade** vem como terceiro princípio para garantir a presença de opiniões plurais, advindas de pessoas e entidades sociais interessadas nos propósitos, que moveram o surgimento do espaço. Por último, porém não menos importante, a atitude de ser **sujeito protagonista** significa assumir a responsabilidade pela mudança, de propor alternativas para os temas discutidos nos espaços, deixando de lado a posição de mero figurante.

A medida que essas considerações são refletidas e assimiladas ao conceito de participação, somos capazes de enxergar a dimensão política que reposiciona o cidadão de simples espectador para a condição de protagonista. Duarte (2009) sugere que o cidadão tenha participação mais efetiva, ou seja, decida ativamente sobre assuntos de interesse público. Kondo (et al, 2002) corrobora com o pensamento de Duarte, quando afirma que participação ativa significa o cidadão estar engajado nas deliberações de políticas. Segundo Bonfim (2014, p. 71), “a Carta Magna deu novo status para o cidadão que, de coadjuvante, passa a ser sujeito ativo e interferente na dinâmica política e relacional na democracia brasileira”. Apesar do avanço conceitual pragmático de ser cidadão protagonista, poucos governos garantem à sociedade perspectivas de atuação mais operante nas políticas públicas. Assim sendo,

acredita-se que os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação, implantação e implementação de políticas públicas, graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para seus programas de ação, tornam-se muito mais eficientes do que poderia ser qualquer equipe de tecnocratas altamente especializados e insulados frente à população, na medida em que

contam com o apoio desta enfraquecendo as resistências da oposição, evitando o desgaste político de intervenções autoritárias (BENTO, 2003, p. 219).

No livro *O Direito Humano à Comunicação, pela democratização da mídia*, Guareschi (2013) comenta que todos os cidadãos são sujeitos da construção de projeto de cidade e de nação, e por isso, devem ter a oportunidade de se manifestar e contribuir no desenho da sociedade. O autor explica que a participação ativa pode acontecer em três níveis: “no planejamento de um projeto, na execução desse projeto e nos resultados advindos desse empreendimento. E que (...) a verdadeira participação – e isso tem tudo a ver com política e com a comunicação – se dá na dimensão do planejamento” (GUARESCHI, 2013, p. 88). Concordamos com a assertiva do autor, porque o primeiro nível pode representar um avanço na comunicação pública. Nesta posição, através de espaços de interação e diálogo, os atores sujeitos podem vir a conceber projetos e deliberar juntamente com o governo. Vale salientar que a presença do ator-cidadão não caracteriza figuração, pois seus pontos de vistas precisam ser ouvidos, discutidos e podem ser sentenciados.

O colombiano Jaramillo López (2011) apresenta *O Modelo de Participação Crescente* abrangendo cinco níveis de participação que inicia no acesso à **informação** de qualidade, este considerado nível básico. Na sequência, vem os níveis da expressão de opiniões (por meio da **consulta** de determinados temas); da troca de argumentos, que significa submeter temas a debate público (**deliberação**); da negociação de interesses, aspirando a concertação de alianças (**harmonização**), e, por fim, chegando ao nível do comprometimento com a decisão (assumir **corresponsabilidade**). Nesses níveis, o Jaramillo López (2004) reconhece as competências da comunicação e seus respectivos instrumentos para construir consensos:

- **Información:** capacidad de informar y reconocimiento de la necesidad de ser informado, cuyo instrumento básico es la noticia.
- **Consulta:** capacidad de consultar y disponibilidad a ser consultado a través de instrumentos como la entrevista, la encuesta, los grupos focales, las mesas consultivas de trabajo o los sondeos de opinión.
- **Deliberación:** capacidad de deliberar y disposición a reconocer los argumentos del otro en escenarios como foros, conversatorios o paneles, el debate público o la discusión de grupo.
- **Concertación:** capacidad de concertar y disposición a negociar los propios intereses en mesas de concertación o de negociación.
- **Corresponsabilidad:** capacidad de asumir compromisos en forma corresponsable,

*mediante la gestión conjunta o participada* (JARAMILLO LÓPEZ et al, 2004, p. 44) (grifo nosso).

Assim, mediante todo esse preâmbulo sobre participação, concluímos que o Estado deve reverberar os anseios e as necessidades do povo, buscando abrir espaços para incluir o cidadão no processo decisório dos projetos públicos. Entretanto, percebemos um distanciamento da sociedade em participar dos negócios públicos, possivelmente, devido à inexpressiva Educação Política e ao alto nível de desconfiança em relação aos seus representantes políticos. Sobre o assunto, Novelli (2011) acredita que esse estigma negativo da incredulidade se deve ao fato da população entender que para os parlamentares a atenção principal são os interesses próprios ou corporativos e não a defesa dos interesses coletivos. Diante desse cenário, podemos compreender que uma das mais importantes funções da comunicação pública – a interação social – está bastante comprometida. É notória a luta que os movimentos sociais vêm enfrentando para que governantes garantam espaços de participação e deliberação. Pois, “sem o envolvimento político dos cidadãos no processo de tomada de decisão, a democracia perde sua essência e torna-se apenas aparência” (NOVELLI, 2011, p. 248).

Mattos (1999) e Novelli (2011) acreditam que o esforço comunicativo é requisito fundamental para a instituição do diálogo social e dos processos de interação, ambos essenciais à democracia. Assim sendo, quando a comunicação é atrelada ao sentido de troca de saberes entre pessoas, conseguimos alcançar que seu papel não se restringe à transparência das informações de interesse público, vai além disso, pois, cabe também à comunicação resgatar e fomentar a participação como atividade política do cidadão. Destarte, enquanto as entidades públicas não aprenderem a resignificar a comunicação, todo o esforço neste sentido estará na contramão da democracia. Porquanto, “o conceito de democracia evoca a ideia de autogoverno, da liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos de participarem na tomada das decisões a que são submetidos” (UGARTE, 2004, p. 95).

Com o advento da Internet, os primeiros patamares de participação puderam ser alcançados. Segundo Gomes (2005), a Internet potencializou a participação civil na condução dos negócios públicos. Porém, critica o autor, que a democracia confortável da Internet não consegue assegurar a participação política, da forma mais democrática, que se dá através de debate e deliberação. Continuando sua assertiva,

Gomes (2005, p. 220) afirma que existem estudiosos preocupados “(...) em mostrar como a deliberação popular na Internet poderia gerar efeitos sobre a esfera dos decisores políticos”, todavia, poucos autores se atem “(...) em mostrar se tais características [de uma deliberação] se realizariam, por exemplo, nas deliberações *off-line*”. Além do mais, o advento da internet não implicou no aumento ascendente de cidadãos dispostos a participarem e debaterem assuntos políticos. Deste modo, o que temos observado são cidadãos menos disponíveis à participação. Mediante esta conjuntura, não é outro o entendimento de Novelli (2011, p. 251), como podemos verificar na clareza e profundidade de sua formulação no âmbito da comunicação pública:

O desafio que se coloca, então, na perspectiva da comunicação pública, é que, neste cenário, por um lado, a participação política é uma exigência da sociedade para a legitimação dos regimes democráticos representativos e, por outro, a própria sociedade não demonstra significativo interesse pelos assuntos políticos, que em geral são abstratos, complexos e se referem à gestão do Estado. Superar a cultura política do distanciamento no processo de tomada de decisão, resultante do modelo representativo, e que até agora tem se demonstrado razoavelmente confortável para todos, parece tarefa grande demais para o campo da comunicação. No entanto, é justamente a esfera comunicativa a instância que mais tem condições para buscar a reflexão que leva à ação política e não só a palavras soltas no ar.

### 3.4 Comunicação com a sociedade

Para que as palavras não fiquem soltas no ar, nem se tornem expressões sem sentido, vale esclarecer que os pensamentos dispostos neste item versam sobre a comunicação do governo com a sociedade<sup>18</sup>. Nesta relação comunicacional, é indispensável o foco no cidadão, devendo considerar o vetor educação como um grande aliado a todos os esforços de informar e comunicar. Sem comunicação que dialogue, explique e eduque, os órgãos governamentais continuarão ignorando o seu principal aliado político: o cidadão. Pois, quando os atores da sociedade

---

<sup>18</sup> Nesta pesquisa, entendemos sociedade como um espaço de diálogo entre diferentes grupos, que percebe e age de distintas maneiras, porque eles trabalham a partir de diferentes matrizes culturais (PÉREZ, 2004). Segundo Sandra Massoni (2011, p. 164), “a sociedade é produzida pelas interações entre indivíduos, mas uma vez produzida retroatua sobre os indivíduos e os produz”.

compreendem as razões que levaram à criação da iniciativa ou da política pública (o sentido do para quê; quanto vai custar; como o cidadão pode participar, se informar; e quais são os resultados esperados) estes, portanto passam a ser estimulados pelos feitos da reflexão e da postura política cidadã.

Assim sendo, ao creditar o papel de educar à comunicação de governo, desconstroem-se, portanto, algumas verdades impróprias à democracia. Uma delas se refere, por exemplo, a ideia de que o cidadão não se importa com os assuntos de interesse público. Esta crença pode ser um dos motivos pelos quais nunca tenha havido o propósito de consolidar o intento da educação, na política de comunicação de governo. Guareschi (2013, p. 143) considera que “(...) a comunicação é fundamentalmente educação (...)”. Segundo Andrade (1982), além de educar, o Governo precisa esclarecer a população para que seus planos e programas obtenham compreensão e apoio público. Neste propósito, os comunicadores de órgãos públicos passam a assumir função estratégica e indispensável na formação cidadã ultrapassando a automática tarefa de repassar informações. Porém, a mudança de atuação dos comunicadores somente ocorrerá se o governo estiver verdadeiramente comprometido com um modelo de comunicação centrado na sociedade e envolto na relação democrática, participativa e humanizada.

Nesse sentido do papel educativo que a comunicação pode desempenhar para a mudança social, Gramsci (1979) afirmava que não existem pessoas desprovidas completamente de alguma capacidade intelectual e, assim como Paulo Freire, acreditava no “jornalismo integral”. Ou seja, “(...) o jornalismo que não somente pretende satisfazer todas as necessidades (de uma certa categoria) de seu público, mas pretende também criar e desenvolver estas necessidades e, conseqüentemente, em certo sentido, criar seu público e ampliar progressivamente sua área” (GRAMSCI, 1979, p. 161). Para Gramsci (1979), todos os seres humanos são intelectuais, pois qualquer trabalho, seja ele mecânico ou degradado, requer um mínimo de atividade intelectual criadora. Logo,

(...) se se pode falar de intelectuais, é impossível falar de não-intelectuais, porque não existem não-intelectuais. Mas a própria relação entre o esforço de elaboração intelectual-cerebral e o esforço muscular-nervoso não é sempre igual; por isso, existem graus diversos de atividade específica intelectual. Não existe atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, não se pode separar o *homo faber* do *homo sapiens* (GRAMSCI, 1979, p. 7).



Segundo Rocha, Correia e Tellería (2017), as concepções elitistas de democracia subestimam a capacidade intelectual das classes subalternas, reduzem a dimensão participativa e deliberativa do cidadão, figuram a democracia tão só como uma engrenagem de seleção de elites políticas dominantes (pautados na busca por voto e na eleição dos representantes, negligenciando os direitos dos representados) além de atribuírem à comunicação as funções de regularizar e estabilizar a vida em sociedade. Neste contexto, “não implica, pois, qualquer discussão ou debate sobre os valores, pois a questão principal é o domínio da complexidade das relações do sistema com o seu meio e o da sua própria complexidade” (ROCHA; CORREIA; TELLERÍA, 2017, p.159).

Os autores continuam a reflexão defendendo uma outra forma de pensar a legitimidade democrática, nominando-a por perspectiva dialógica. Rocha, Correia, Tellería (2017) compreendem que nesta dinâmica, se adequam as práticas da participação nos fóruns públicos, a discussão pública, estabelece uma comunicação de direitos e deveres iguais em que as decisões legítimas são fundamentadas por motivações de interesse coletivo. Assim, existe **reciprocidade** (os agentes reconhecem e respeitam os atores sociais participantes no debate), **publicidade** (as informações de interesse público devem ser de conhecimento público e acessíveis) e a **prestação de contas** à sociedade.

Nesta segunda forma (modelo republicano de democracia) de entendimento da ação política e de exercício público da racionalidade, o que subsiste é um ideal normativo de sociabilidade entendida como associação de pares que aspiram a ser livres de dominação e que publicamente estabelecem os objetivos e normas de ação que regulam a sua interação através de princípios de justiça. Este tipo de pensamento envolve uma crítica da submissão à esfera econômica, a insistência na participação e na cidadania e uma ênfase no conceito de espaço público, sem esquecer a pretensão liberal de defesa dos direitos individuais, numa perspectiva que continua a insistir na liberdade como grande princípio mediador. Porém à concepção liberal de exercício dos direitos políticos se contrapõe um modelo que privilegia a possibilidade de os direitos não se esgotarem no voto mas se prolongarem através do exercício do debate político complementar à representação, para construção de uma consciência de soberania popular e de auto-governo da sociedade, ou seja, o ideal de superação da dicotomia representantes/representados (ROCHA; CORREIA; TELLERÍA, 2017, p.160).

Diante do exposto, que amplia as responsabilidades da comunicação do Poder Público, cabe compreender adequadamente as vertentes que margeiam as discussões a respeito da comunicação do governo com a sociedade. Primeiramente, desejamos reflexionar que a grande mídia<sup>19</sup> não é o porta voz do governo, nem deve ser o único meio de comunicação com a população; muito embora percebamos como alternativa preferida de inúmeros governantes. *Pari passo*, existe um cabo de guerra bastante conflituoso em que, na disputa, estão em jogo os interesses do governo *versus* os interesses dos oligopólios midiáticos. Nesta alteração, o maior prejudicado é o cidadão porquê geralmente recebe informações segregadas que desconsideram aspectos próprios da sua região e, quase sempre, envelopadas com visões sectárias.

Nardin (2017), no artigo *O futuro que já deveria ser presente*, apresenta alguns resultados da pesquisa “O Relatório dos Líderes – O futuro da comunicação governamental<sup>20</sup>” e faz correlações com mudanças que vem ocorrendo na comunicação governamental, mediante necessidade do contexto. A enquete foi aplicada com aproximadamente 240 lideranças da área de comunicação governamental, abrangendo cerca de 30 países. No Brasil, foram ouvidos gestores de comunicação, de diferentes órgãos públicos e esferas. Um dos tópicos abordados foi ‘Audiência’, que revelou em 90% a dependência de um modelo de comunicação com difusão ampla e genérica, ou seja, audiência massiva. Isso elucida, portanto, o vínculo cada vez mais estreito entre gestores de comunicação de órgãos públicos e a grande mídia, que detém a capacidade de falar para milhões ao mesmo tempo. Segundo Nardin (2017),

(...) ainda se faz uma **comunicação unidirecional** (...). Isso é problemático por duas razões, de acordo com os resultados da pesquisa. Em primeiro lugar, **uma comunicação eficaz depende tanto da transmissão como da disseminação**, a fim de minimizar a falta de informação e o boato. Em segundo lugar, **o mundo é composto por populações cada vez mais heterogêneas**: a extrema urbanização atual, a migração de mão-de-obra e a migração de conflitos estão intensificando rapidamente a interseção de diversos grupos com diferentes necessidades de comunicação (grifo nosso).

---

<sup>19</sup> “A mídia é um espaço público, as referências que nós temos para o debate público vêm dela. Além disso, a TV e o rádio são concessões públicas. Apesar de serem empresas privadas, estão usando o espaço eletromagnético que é público” (GUARESCHI, 2013, p. 53).

<sup>20</sup> Conduzida pela WPP Group, o relatório foi divulgado em 17 de janeiro de 2017, na cidade de Londres. Disponível no link: <http://wpp.com/govtpractice/leaders-report/>

Enquanto o cidadão não estiver no centro das políticas de comunicação do governo, a mídia seguirá ganhando milhões com publicidade governamental e cravejando, massivamente, o seu ponto de vista sobre as pautas públicas. Também endossa a descentralidade, quando os governantes perseguem o aumento da métrica nos jornais e telejornais de grande audiência, acreditando que dessa maneira são eficazes e eficientes na comunicação com a sociedade. Por conjectura, o poder público não considera as diferentes demandas na hora de se comunicar, tão pouco se incomoda com o grande volume de dinheiro investido em publicidade, sem acurada avaliação dos resultados. As necessidades de comunicação pelo Brasil têm particular diversidade e precisam ser ponderadas nos planos de comunicação e de mídia. Pois, a época de um único megafone, falando para todos do mesmo jeito, já é um método superado.

Assim, os cidadãos – e não os governos – devem ser colocados no centro do processo de comunicação e envolvidos em termos mais personalizados. Por isso, não se deve mais apenas pensar no resultado de entrega de comunicação, mensurando nível de exposição na mídia tradicional. E, sim, em formatos de comunicação que façam a mensagem chegar a quem precisa e que ela – a mensagem – engaje, sensibilize, transforme. Para tal, o foco no cidadão precisa estar no centro das políticas públicas (NARDIN, 2017).

Destarte, a comunicação do governo deve estar a serviço do cidadão preocupando-se em “efetuar processos de *accountability*<sup>21</sup> [prestação de contas]; promover projetos políticos; propor uma adequada imagem pública; fazer propaganda; e ampliar a sua capacidade de competir com a informação gerada pelas mídias de massa” (WEBER, 2011, p. 105). Quanto ao ponto da competição, o governo continua disputando com a grande mídia versões sobre a realidade, opiniões e fatos gerados pela ação política. Neste enfrentamento, a desvantagem do Estado vem se destacando nos quesitos estrutura e alcance. Outro aspecto que merece atenção trata do enaltecimento da mídia sobre qualquer notícia política, que renda conflito. Ou seja, ‘vale enquanto o conflito for rentável’, e, a depender dos propósitos que envolvem a

---

<sup>21</sup> “O termo inglês *accountability* foi traduzido ou usado como fiscalização, responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, seja o da prestação de contas. Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisões, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação iniludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população” (ESPINOSA, 2012, p. 16).

divergência, ainda constrói referências para formar a opinião pública de acordo com o viés ideológico das empresas de mídia. Além disso, o governo segue na contramão garimpando espaços, na grande mídia, para conseguir o apoio da população. A partir desses pressupostos, concluímos que a comunicação do poder público com a sociedade não pode depender, prioritariamente, dos oligopólios midiáticos.

Para ampliar a discussão, pontuamos também a publicidade porque este tema versa sobre outro status de associação entre Governo (políticos) e grupos de mídia. O sentido mais apropriado para tal deveria aliar-se ao princípio da publicidade que “(...) é requisito à transparência do poder público” (LASSANCE, 2010, p. 14) e não ser vista, distorcidamente, como fonte de recursos milionários. Para Bucci (2015), nos últimos vinte anos, a publicidade oficial vem significando uma abundante fonte de recursos no caixa de diversas empresas de televisão, rádio e jornal, que vivem recostadas no Poder Executivo, e, ao mesmo tempo, vem se portando a serviço da vaidade dos políticos interessados na ambição eleitoral. Como podemos perceber, esse é um dos pormenores que denuncia estar a comunicação de governo desconectada do pensamento de um Estado Republicano.

No artigo *O Surgimento do Estado Republicano*, Bresser Pereira (2004) defende a assertiva de que um Estado republicano protege o patrimônio público contra as investidas particulares; é um Estado participativo, no qual cidadãos participam da definição de novas políticas e instituições; é um Estado que depende de funcionários governamentais pactuados com o interesse público; entre outros fatores apontados pelo autor. Em síntese, “o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados, participando do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos” (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 132). Portanto, a partir da definição de Bresser Pereira entendemos com mais propriedade a colocação de Lassance (2010, p. 6) quando afirma que a comunicação do poder público, que segue o pensamento republicano, tem as seguintes atribuições:

- 1) **Comunicar** a decisão tomada e esclarecer sua motivação, alcance e possíveis consequências;
- 2) **Zelar para que a mensagem transmitida seja fiel à decisão oficial.** Este é o requisito básico da qualidade da informação do poder público: fornecer ao cidadão a fonte oficial da decisão e replicar seu exato teor;
- 3) **Garantir o caráter universal da informação.** Significa que ela deve ser clara a todos os públicos, e sua disseminação deve ser irrestrita, gratuita e rápida, o mais imediata e diretamente possível,

garantida a sua qualidade e valendo-se, para tanto, de meios próprios ou do apoio de outros tipos de comunicação que amplifiquem seu alcance;

4) **Esmiuçar o caráter contraditório das decisões.** (...) A comunicação é responsável por esmiuçar as dúvidas suscitadas, rebater as críticas levantadas, apresentar os dados que fundamentaram a decisão tomada e oferecer exemplos e comparativos, a partir de situações análogas. (grifo nosso).

Essas atribuições, uma vez assumidas pelos governos, podem servir de base para elaborar as políticas e estratégias de comunicação do governo, do Estado. Logo, esperamos, que nelas estejam contempladas: a garantia do acesso à informação pública; espaços de diálogo e participação em que prevaleçam uma democracia definida nos princípios da “*isonomia* (igualdade dos cidadãos perante a lei) e da *isegoria* (o direito de todos para expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público)” (CHAUÍ, 2012); “(...) a superação da lógica onde, tradicionalmente, as funções de comunicação do governo se voltavam no gerenciamento da cobertura da mídia sobre suas políticas públicas” (NARDIN, 2017); gestores públicos (políticos e concursados) centrando toda a estrutura e esforços de comunicação nos interesses do cidadão para que tenha condições de exercer o seu papel transformador; e, por fim, assumir a tarefa fundamental da comunicação, que é educar (GUARESCHI, 2013).

## 4 POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO, ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Assim como no capítulo anterior, este procura trazer à tona o entendimento mais aprofundado de assuntos que compõem as categorias de análise. As principais teorias reflexionadas foram Políticas e Estratégias de Comunicação, Comunicação Pública e Patrimonialismo. As duas primeiras foram discutidas, inicialmente, em separado do *locus* comunicação. Sem demora, recorreremos ao berço da comunicação empresarial e da gestão para discutir mais profundamente os conceitos, relacionando com o campo da pesquisa. No curso da abordagem, adiantamos prováveis indicativos de estratégias comunicacionais presentes no governo Lula.

Em particular, o conceito Comunicação Pública foi analisado verticalmente, trazendo à baila os pensamentos dos principais autores brasileiros e estrangeiros. Além do quesito conceitual, também detivemos atenção quanto aos aspectos que dificultam a prática e criam barreiras. Portanto, terminamos o capítulo fazendo um contraponto com a teoria do patrimonialismo, que acreditamos ser o avesso da CP, porque expressa a dominação de qualquer recurso público pelo interesse particular.

### 4.1 Política de comunicação

Antes de chegar ao entendimento do termo Política de Comunicação, primeiro, faz-se pertinente uma discussão a respeito do significado da palavra política. Isso, sem o atavismo do senso comum que posiciona o seu sentido, quase sempre, associado à aliciação praticada por governantes descomprometidos. Segundo Arendt (2002), não há uma resposta apropriada – do ponto de vista filosófico – para a indagação o que é política. Mesmo assim, a filósofa alemã define que política “(...) trata da convivência entre diferentes” (ARENDT, 2002, p. 7). Deste modo, o relacionamento humano, requer princípios-ancoradores que orientem a relação entre os iguais e entre os diametralmente divergentes. Ou seja, a política passa a desempenhar a função de organizar “(...) as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade *relativa* e em contrapartida às diferenças *relativas*” (ARENDT, 2002, p. 8).

Quando o cidadão for educado para internalizar sua condição de *Ser Político*, enquanto parte integrante da vida política social, seremos capazes de entender

política para além da visão de Nicolau Maquiavel, na obra *O Príncipe*, que a define como a arte de conquistar, manter e exercer o poder, o próprio governo. Logo, a experiência ganhará aderência às palavras de Tomás de Aquino quando atesta que o homem é por natureza um indivíduo político e social (AQUINO, 1922 *apud* ARENDT, 2007). Contudo, para colocar em exercício essa assertiva, o cidadão carece de ter pensamento político que, por sua vez, depende, essencialmente, de informação e de opinião formada.

Guareschi (2013) corrobora o seu conceito de política de acordo com Arendt (2002), quando associa suas reflexões ao sentido da liberdade. Acrescenta o autor, que o conceito de comunicação (discurso) também é inseparável do debate em questão. Para compreender melhor as análises da filósofa sobre o sentido maior da política, Guareschi explica que “a coisa política se centra em torno da liberdade, entendida negativamente como não ser dominado e não dominar; e positivamente como um espaço que só pode ser produzido por muitos...” (GUARESCHI, 2013, p. 91).

É a *pólis* o espaço da manifestação política. Nela os homens tem necessidade de se inter-relacionarem na complexa busca pela completude existencial a partir do outro, seja ele igual ou diferente no agir, no pensar (movimento indispensável para se sentir realizado). Por isso, é a política uma demanda imperativa do ser humano (indivíduo e sociedade), que tem por propósito garantir a vida no sentido mais abrangente (ARENDT, 2002). E como é possível participar das inúmeras manifestações da liberdade política na sociedade? Quando fazemos uso da comunicação com a finalidade de expressar a palavra, a opinião e o pensamento sobre qualquer assunto, entre outros indivíduos, na comunidade. Assim, no ponto de vista de Guareschi (2013), que sorveu ideias da escritora alemã sobre a matéria, política, liberdade e comunicação são profundamente coadunados.

No artigo, *As sete teses sobre mídia e política no Brasil*, Lima (2004) emprega a concepção clássica de política. Sua visão advém da palavra grega *pólis*, significando tudo que diz respeito à cidade, que é público. Portanto, entendida, como atividade destacadamente pública, relativa às coisas públicas e visível nas democracias (LIMA, 2004). Pode ser compreendida, ainda, como condição humana, embora nem todos a exercem plenamente no discurso e na *práxis*. De maneira tal, que parte das pessoas ignoram – por falta de conhecimento e/ou por não terem sido educadas para este fim – o sentido prático que a ação política possibilita à democracia e a ideia de público,

contribuindo para o funcionamento da *pólis*. Segundo o escritor e professor Renato Ribeiro, os conceitos de política e democracia são praticamente convergentes porque passam pela fala, pela conversa, pelo diálogo, e, portanto, ambas se opõem a falta de liberdade de expressão (CORTELLA; RIBEIRO, 2010).

Vale destacar que o homem político, na sua condição plena, voltado para si e para os outros, não é identificado nos atos da vida cotidiana como algo natural. O contexto econômico e social predominante parece conduzir o ser ao modelo privado e não ao comunitário, isto talvez explique o desinteresse pela política. Pois, a tônica do viver não coletivamente tende a nos levar para fora do mundo, além de ficarmos ausentes da própria história. Na concepção de Cortella, o *idiotés* (no grego, aquele que só vive a vida privada, que diz não à política), “quer dizer, o idiota não é livre porque toma conta do próprio nariz, pois só é livre aquele que se envolve na vida pública, na vida coletiva” (CORTELLA; RIBEIRO, 2010, p. 08).

Paralelamente, todas as vezes que o cidadão entrega seu ato político ao egocentrismo e à omissão, abdica da liberdade de participar. Quantos, até hoje, não conseguem associar que participação política se dá nos condomínios, no ambiente de trabalho, na sala de aula, na família e nos vários grupos a que pertencem? Ou seja, a todo o momento o indivíduo é convidado a assumir responsabilidades, se colocando na condição humana de voz política, mas que terá repercussões no grupo que faz parte, como também na sociedade. Outro eixo de reflexão, que merece cuidado, é a insistente associação da política ao tema corrupção. É correto afirmar que se encontra presente nas relações humanas, porém os significados não devem ser assimilados como sinônimos, que de maneira massiva vem sendo simbolicamente construído pela mídia. Isto posto, requer distinguir a política no sentido *condição e virtude humana*, da política *partidária e governamental*, pois, diante dessas colocações, provavelmente, a repulsa da maioria dos brasileiros pela política, advenha de três razões: a falta de educação, para apropriar-se do ato político, o preconceito e a corrupção. Neste sentido, Hannah Arendt explica que

ao se falar de política, em nosso tempo, é preciso começar pelos preconceitos que todos nós temos contra a política — quando não somos políticos profissionais. Pois os preconceitos que compartilhamos uns com os outros, naturais para nós, que podemos lançar-nos mutuamente em conversa sem termos primeiro de explicá-los em detalhes, representam em si algo político no sentido mais amplo da palavra — ou seja, algo a se constituir num componente



integral da questão humana, em cuja órbita nos movemos a cada dia (ARENDT, 2002, p. 10).

A partir desse apanhado conceitual, em síntese, política pode ser definida como ato essencialmente humano, que significa liberdade para se comunicar e participar da vida pública na condição de ator político. Além do mais, é a ação do homem em movimento que orienta as relações entre iguais e diferentes garantindo direitos e determinando obrigações, com o propósito de equilibrar a convivência, seja na situação de consenso ou de conflito. Para isso, a prática política exige: pessoas, democracia, liberdade e comunicação. “E por prática política entendemos uma ação humana intencional que produz e reproduz relações sociais” (GUARESCHI *et al*, 2000, p. 263).

Após este breve percurso reflexivo acerca do conceito de Política, agregaremos ao foco da discussão, a perspectiva do termo enquanto Política de Comunicação. Os autores Rabaça e Barbosa (1978) entendem como um conjunto de diretrizes que orienta a atividade de comunicação institucional numa organização. Acrescentam que “as perspectivas dessa política devem ser traçadas dentro de um objetivo que seja meta de todas as atividades e contra o qual não existam argumentos” (RABAÇA; BARBOSA, 1978, p. 336). Para Silva (2005), a definição de Rabaça e Barbosa é limitada porque se restringe à categoria de normas, quando, na sua interpretação, deve representar “(...) o esforço maior de uma organização, privada ou pública, no sentido de integrar suas ações e estratégias de comunicação de modo a maximizar o seu relacionamento com os públicos de interesse” (SILVA, 2005, p. 48).

Desta forma, ao instituir as políticas de comunicação, a entidade determina e orienta como vai ser o trabalho de comunicação com todos os atores que se relaciona; a ausência de diretrizes em comunicação faz com que atue desarticuladamente. Todavia as políticas de comunicação organizam os interesses e as dessemelhanças sem que precisem se apartar da missão, da visão e dos objetivos institucionais. Ou seja, o desenvolvimento das políticas de comunicação se dá *pari passo* com o processo de gestão estratégica e os propósitos da organização. Portanto,

a comunicação (...) é como energia vital, um fluxo, um instrumento para potencializar o sucesso organizacional, afetando diretamente a rotina e os resultados organizacionais. Mas a Comunicação Organizacional somente tem a chance de ser utilizada estrategicamente em toda sua plenitude em um ambiente democrático, participativo, em que a pluralidade se viabilize, exigindo

que a organização informe, dê acesso, explique, oriente e se veja com a necessidade de se estabelecer vínculos fortes e transparentes com seus públicos de interesse (DUARTE; SILVA, 2007, p. 13).

A concepção do conceito Políticas de Comunicação, discutido neste trabalho, tem seu berço na comunicação empresarial, tanto é que as principais fontes utilizadas para esta discussão partiram dessa área. Independentemente da origem do conceito, as organizações (públicas ou privadas) estabelecem, de uma forma ou de outra, como as atividades de comunicação devem estar orientadas para o pensar e o fazer, seja tacitamente ou não. Mas, uma vez consolidadas em documento formal irá contemplar (...) “conceitos, princípios, valores, procedimentos e ações estratégicas para a área, definidos em total sintonia com a missão, visão e diretrizes de uma organização” (SILVA, 2005, p. 48). Essa formatação é a mais clássica, quando documentada.

Segundo Bueno (2015), parte dos gestores acreditam, equivocadamente, que ter em mente normas e princípios já signifique uma Política de Comunicação. Para o autor, “a política de comunicação não é apenas uma intenção que se manifesta, mas um compromisso que se assume e ela não vigora apenas no discurso, mas pressupõe um trabalho sério, de construção coletiva” (BUENO, 2015). Contudo, existe também a situação contrária quando entidades, órgãos, se preocupam em documentar e, mesmo assim, não é incorporada pelos gestores. Está circunstância tende a acontecer quando a comunicação se posiciona do lado de fora da perspectiva estratégica organizacional e quando há desinteresse em desenvolver a cultura de comunicação.

No poder público, as políticas de comunicação para serem elaboradas requerem, primeiramente, a institucionalização da comunicação nos órgãos governamentais. Mas, para isso, a gestão pública (agentes políticos e servidores) precisa reconhecer a área de comunicação como aliada aos objetivos da República e não da publicidade mercadológica (LASSANCE, 2010). Esse talvez seja o obstáculo mais difícil de vencer, porque esbarra num paradigma bastante enraizado, pela maioria dos gestores, de que a comunicação deve sempre estar a serviço de interesses particulares. Esta realidade revela falta de esclarecimento de que toda atividade, que advenha de uma entidade pública, serve à sociedade, inclusive sua prática de comunicação. Tal situação é mais crítica nos estados e municípios.

No artigo *Comunicação Institucional do Poder Público*, Lassance (2010) apresenta uma sugestão de marco institucional, para a comunicação do Poder Executivo, que fornece elementos suficientes para inspirar qualquer órgão público na

elaboração de políticas e diretrizes de comunicação. Podemos resumir os tópicos levantados pelo autor sobre a política de comunicação, da seguinte forma: a) prestada como serviço público; b) democrática; c) crítica, que significa ir de encontro às opiniões mais disseminadas; d) afinada com os direitos do cidadão; e) autonomia, obedecendo ao regramento legal; f) conhecer o emissor das mensagens, das informações (o responsável); g) não cabe copiar, nem competir com os padrões de comunicação da concorrência comercial (oligopólio da mídia brasileira); h) dar proeminência ao caráter imediato, gratuito e de qualidade da informação prestada; i) abastecer todas as mídias com notícias, sem privilegiar qualquer veículo; j) procurar primeiramente os veículos de comunicação do poder público para evitar ambivalência e ambiguidade da informação; e; k) os temas da agenda pública devem pautar especificidades nacionais e regionais (LASSANCE, 2010).

Cada apontamento elucida à instituição pública como deve ser o trabalho de comunicação, orientando sobre suas responsabilidades, nos relacionamentos que estabelece, e ao mesmo tempo apoia estrategicamente a gestão no alcance das metas. Para Lassance, no regime republicano, a comunicação do poder público tem as seguintes atribuições e papéis que devem ser desempenhados:

- 1) Comunicar a decisão tomada e esclarecer sua motivação, alcance e possíveis consequências;
- 2) Zelar para que a mensagem transmitida seja fiel à decisão oficial. Este é o requisito básico da qualidade da informação do poder público: fornecer ao cidadão a fonte oficial da decisão e replicar seu exato teor;
- 3) Garantir o **caráter universal da informação**. Significa que ela **deve ser clara a todos os públicos, e sua disseminação deve ser irrestrita, gratuita e rápida, o mais imediata e diretamente possível, garantida a sua qualidade, valendo-se, para tanto, de meios próprios ou do apoio de outros tipos de comunicação que amplifiquem seu alcance;**
- 4) Esmiuçar o caráter contraditório das decisões. (...) Assumir o caráter polêmico das decisões é preparar-se para o momento em que elas serão contraditadas (LASSANCE, 2010, p. 170) (grifo nosso).

Os princípios da comunicação do poder público são garantidos por Leis, Decretos e Instruções Normativas. Esses dispositivos legais apoiam os gestores para o plano de trabalho, porém “seria errôneo atribuir importância excessiva às disposições constitucionais, já que esses textos solenes costumam se revestir de caráter meramente formal e são apenas simples declarações de intenção ou princípios” (UNESCO, 1983, p. 345). A letra fenecida e a falta de capacitação dos

gestores, para adquirirem competência comunicativa, os impedem de descobrir a posição estratégica que a comunicação ocupa no gerenciamento dos programas e projetos. “Assim sendo, uma reformulação da comunicação do poder público deverá implicar em um aprendizado que envolva os profissionais da própria comunicação e também os gestores governamentais” (LASSANCE, 2010, p. 172). Essas afirmações encontram respaldo em Duarte e Silva (2007), quando defendem a relevância das organizações terem uma cultura de comunicação combinada com o seu sistema de gestão.

Mas, segundo Bueno (2009, p. 311), para elaborar um modelo de Políticas e Diretrizes de Comunicação demanda seguir pressupostos básicos de associação indispensável entre comunicação e processo de gestão, entre comunicação e a cultura organizacional, a existência de uma estrutura profissional de comunicação e de recursos, para implementá-la, e vontade política com a finalidade de colocá-la em prática e exigir seu cumprimento. Destarte, as conjecturas apresentadas pelo autor somente reforçam o que outros pesquisadores defendem, pois sem que haja proximidade ideológica e prática entre comunicação e gestão, recursos de todas as naturezas e dispositivos legais e políticos, certamente não passará de uma fábula.

#### 4.2 Estratégia de comunicação

O sentido de estratégia deriva-se da palavra grega *strategos*, que significa “a arte do general”. Estratégia advém da área militar, indicando “(...) a arte e a ciência de conduzir forças militares para derrotar o inimigo ou abrandar os resultados da derrota. Na época de Napoleão, a palavra estendeu-se aos movimentos políticos e econômicos visando melhores mudanças para a vitória militar” (STEINER, 1969, p. 237 *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 183). Assim, depois do estrategista francês o termo conquistou aplicação em outras áreas do conhecimento correlacionando a sua ação para melhor utilizar os recursos com vistas a diminuir os problemas e aproveitar as oportunidades.

Pérez (2004) afirma que para alguns, a estratégia é um saber atemporal porque toda a sabedoria estratégica já constava nos textos de Sun Tzu e Eneas. Pérez (2004) completa o pensamento, defendendo que os atuais autores apenas variam os mesmos princípios estratégicos, que viajaram ao longo de todo esse tempo. Ou seja, é possível identificar as mesmas ideias do passado, presentes nos teóricos da

atualidade. A posição estabelecida para estratégia, na área *bussiness*, é quase hegemônica (PÉREZ, 2004).

Segundo Michael Porter, um dos maiores estudiosos no tema, “estratégia é a criação de uma posição ímpar e valiosa, envolvendo um conjunto diverso de atividades” (PORTER, 1996, p. 10) adequadas aos propósitos da organização. Porter (1996) alerta que as atividades precisam estar integradas entre si, porque, do contrário, a estratégia não será balizada e terá pouca sustentabilidade. No seu ponto de vista, a adoção de estratégia demanda devotada disciplina e comunicação clara para que todos os envolvidos entendam qual é o seu fim. Seguindo esta linha de raciocínio, a organização vai assumir caminhos, que a conduzirá aos melhores resultados, sem perder de vista a coerência e questionando constantemente se a rota decidida está, de fato, levando ao alcance dos objetivos e das metas. Caso contrário, o itinerário deverá ser modificado ou ajustado. Esse conceito é corroborado por Oliveira (2012, p. 187), quando afirma que estratégia é

um caminho, ou maneira, ou ação formulada e adequada para alcançar, preferencialmente de maneira diferenciada e inovadora, as metas, os desafios e os objetivos estabelecidos, no melhor posicionamento da empresa perante seu ambiente, onde estão os fatores não controláveis.

A literatura de excelência, na área, possibilita entender que quando os gestores definem onde querem chegar (visão), automaticamente se veem diante da indagação: como fazer acontecer? Isso força a reflexão sobre as inúmeras possibilidades de ação, mas desde que concatenadas com os âmbitos interno e externo à organização. Portanto, as organizações seguem buscando as diretrizes estratégicas para alcançarem, adquirirem os valores de: **eficiência** (reduz custos, agiliza processos e eleva produtividade); **modernidade** (atende as expectativas dos clientes e incorpora técnicas avançadas de gestão); **inovação** (cria novidades, soluciona problemas, aumenta o índice dos resultados); **qualidade** (diminui erros e imperfeições, treina funcionários para garantir a qualidade dos serviços e produtos esperados pelos clientes); **flexibilidade** (alta capacidade de respostas às mudanças); **responsabilidade ecológica** (as atividades de produção se preocupam em preservar o meio ambiente e reduzir o impacto ambiental); **cooperação** (articula relacionamentos com os *steakholders*); **inserção internacional** (capacidade para atuar em mercados externos); **apoio institucional** (gerência da imagem para

conseguir legitimidade); **relacionamento com clientes** (conhece, satisfaz as necessidades do cliente e fideliza); e; **preço final baixo** (proporciona preços mais baixos) (MACHADO-DA-SILVA; BARBOSA, 2002).

Oliveira (2012, p. 183) comenta que “a finalidade das estratégias é estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para serem alcançados os objetivos, desafios e metas estabelecidos”. Logo, os gestores (de órgãos públicos ou privados) ficam acautelados perante suas responsabilidades, seguros quanto à trajetória a ser seguida, além de empregar os recursos de modo mais orientado ao processo de desenvolvimento organizacional. Felizmente, cada vez mais, a visão de gestão dirigida vem sendo incorporada por entidades públicas.

Apesar do avanço, Pérez (2004) faz críticas aos operadores de estratégias, que há 50 anos vem se inspirando na área dos negócios, da gestão empresarial, ocasionando a sequela do processo estratégico de muitas decisões importantes nas áreas da política, saúde, desenvolvimento, educação, etc., pois ficaram sujeitas automaticamente a outros interesses, perspectivas e limitações. Pérez (2004) conclui sua reflexão asseverando que quando as estratégias são desenvolvidas apenas através de mapas economicistas, põem-nos numa visão que restringe e limita as saídas. Trata-se de um ciclo vicioso, unidimensional, de um sistema que é ruim para o diagnóstico.

Depois de discutir o conceito no território da administração, pesquisamos mais profundamente em outras áreas do conhecimento e encontramos autores que repensam a estratégia a partir do *locus* comunicação. A nova teoria estratégica, proposta por Pérez (2004), repensa a estratégia colocando-a no lugar da comunicação por considerar que este é o seu *locus* perfeito, afirma. No ponto de vista do escritor espanhol, existem características da comunicação que a nova teoria deveria ter. Por isso, busca para a estratégia uma orientação mais dialógica, de negociação, de cooperação e consenso. Dessa visão, que enxerga a comunicação como um lugar, um espaço estratégico, partilham igualmente Massoni (2011), Massoni e Mascotti (2000) e Barbero (2002).

Portanto, a nova definição de estratégia formulada por Pérez (2004) propõe mudanças com novos pressupostos, ressaltando que alguns deles somente são cumpridos através da comunicação. São agregadas ao conceito de estratégia as seguintes condições: orienta, **íntegra dimensões**; sistêmica; válida para todos os

assuntos, visão holística; dá importância à síntese criativa; **integra saberes e conhecimentos**; interdisciplinar; assume complexidade e caos; **trabalha com múltiplos *feedbacks***; **razão discursiva narrativa, recupera o ser humano com suas contradições**; **orientada a negociação cooperação e consenso**; **participação e diálogo**; **incorpora a comunicação**; gera a capacidade estratégica do homem; é hermenêutica (trabalha com a subjetividade das percepções e das construções mentais humanas); trabalha com interações simbólicas; não perde de vista a ética e a eficácia; se preocupa em **estabelecer relações de confiança**; administra produção de significado em torno dos fortes ruídos midiáticos; entre outros (grifo nosso).

Nessa linha de raciocínio, embora só concordando em parte com o autor, defendemos que todos os postulados, dissertados no parágrafo anterior, podem ser alcançados por meio da comunicação. Pois não acreditamos na possibilidade de qualquer uma dessas mutações acontecerem sem ação comunicacional. No entanto, as mudanças para a formulação de uma nova teoria estratégica exigem entender mais profundamente que quando há pessoas interagindo e se influenciando reciprocamente, isto é comunicação. Assim sendo,

esta concepção é baseada na premissa de que todas as ações e eventos assumem aspectos de comunicação, uma vez que são significativamente percebidos por um ser humano. É este processo hermenêutico que permite a uma pessoa prever eventos e agir estrategicamente para confrontá-los com certo êxito (PERÉZ, 2004, p. 17).

Pérez (2004) julga que a comunicação e suas estratégias tem o papel de construir pontes entre as partes envolvidas no conflito e faz colar as fraturas sociais. Assim sendo, a comunicação é fundamental para as resoluções, por uma razão simples é o maior valor de interação de que dispomos. Esses conceitos ajudam a entender suas relevâncias aplicadas na sociedade, porque é nesse grande espaço onde pessoas e grupos dialogam, negociam, cooperam, concordam ou não, quase que todo o tempo. Por isso, a nova orientação estratégica de Pérez está mais voltada para a negociação, cooperação e consenso do que para o conflito.

A palavra estratégia incorporada à comunicação passa a ter a conotação de um conjunto de deliberações associadas, que irão determinar o caminho que a comunicação, de uma organização, deve seguir para alcançar os objetivos almejados

além de definir os meios para atingi-los (BROCHAND *et al*, 1999). Para Pérez (2008), será considerada uma estratégia de comunicação quando perseguir um objetivo de comunicação ou possuir o ensejo de utilizar essencialmente a comunicação para atingir esse objetivo, ou ambas as situações.

Na medida em que empresas e órgãos públicos dispõem de gestores, que entendem a relevância das estratégias para o êxito de seus propósitos, estes procuram orientar todos os setores a se voltarem para a prática de definir o seu compêndio de decisões alinhadas aos interesses da entidade, que, no caso do público se estende, principalmente, aos interesses da sociedade. Dessa forma, as demais áreas ficam atentas às mudanças na sociedade, que comumente afetam os rumos previamente determinados, como também saberão para onde estão indo, porque e para quê. Portanto,

as organizações modernas, para fazerem frente a todos os desafios da complexidade contemporânea, precisam planejar, administrar e pensar estrategicamente a sua comunicação. Não basta pautar-se por ações isoladas de comunicação, centradas no planejamento tático para resolver problemas, gerenciar crises e constituir veículos comunicacionais. É preciso que elas lancem mão de políticas, estratégias e ações integradas (SILVA, 2005, p. 47).

De acordo com Brochand et al (1999), uma estratégia de comunicação tem três qualidades: 1 é um instrumento relacionado com o planejamento de comunicação, pois sustenta as decisões comunicacionais favorecendo o consenso, a coerência e a continuidade das ações; 2 é pedagógica porque as estratégias são fruto de uma reflexão coletiva da organização e como tem essa particularidade deve seguir com método e sistematização para dar coesão e sustentabilidade às distintas decisões de comunicação; e por fim; 3 é considerada embalagem por se tratar de um documento tido como referência capaz de conservar o aspecto integrado das diversas ações de comunicação da organização.

Desta maneira, a estratégia de comunicação é uma etapa do planejamento que possibilita determinar caminhos mais condizentes com a realidade e coerentes com os resultados desejados, sem esquecer que é um exercício educativo, pois as discussões permitem ouvir o outro e enxergar diferentes visões, possíveis de serem integradas à gestão, além de exigir a compilação para que todos entendam e acompanhem qual é a estrada. Portanto, ao estudar os conceitos Política e Estratégia de Comunicação, percebemos suas dinâmicas ademais presentes na esfera pública,



muito embora raríssimas vezes tenham sido documentadas de público, seja a serviço dos interesses meramente políticos ou dos propósitos fundamentais do órgão público. Assim, uma vez que essa pesquisa se compromete em analisar as políticas e as estratégias de comunicação, nos idos do governo Lula, convém compreender se estavam inclinadas para trabalhar os interesses particulares dos gestores públicos ou voltadas a aparelhar a área de comunicação, da presidência, que deve trabalhar em prol do bem comum.

Segundo Weber (2011, p. 101), “(...) o poder da comunicação de Estado está na sua natureza estratégica”. Ou seja, o Estado detém a capacidade de se comunicar para atuar mais estrategicamente. Nesse sentido, independentemente do que for estabelecido no planejamento estratégico do Estado, ele sempre vai se deparar disputando com as mídias de massa, as versões da realidade e dos fatos, como também, buscando comunicação direta com o povo e públicos específicos (WEBER, 2011). Deste modo, afirma a autora que para sustentar essa conjuntura, a comunicação do Estado faz uso da combinação estratégica informar e persuadir ativamente, nas redes de comunicação pública. O grande problema é descobrir para qual fim se destina essa combinação, porque se for para buscar visibilidade pública, apoio particular e voto, coloca-se bem distante do cumprimento dos princípios da comunicação pública, muito embora, Weber (2011) afirme que o Estado a execute. No seu ponto de vista,

o Estado cumpre **os princípios da comunicação pública** regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania. Diferentemente da informação produzida pelas mídias, pelo jornalismo, **a comunicação do Estado sempre é necessariamente estratégica**, pois a política e a criação e circulação de produtos e discursos obedecem aos legítimos interesses das instituições do Estado e devem alcançar objetivos (WEBER, 2011, p. 105-106) (grifo nosso).

Mediante o exposto, percebemos a importância de os órgãos públicos serem, sistematicamente, capacitados em comunicação tendo em vista o nível dos planos e das responsabilidades assumidos pelo Estado para garantir um país democrático. Para termos uma noção mais apropriada, basta analisar os princípios da comunicação pública, que devem ser cumpridos pelo Estado, porque assim se evidenciaram pistas de quais são as estratégias utilizadas e se estão cunhadas para o empenho privado ou para o público. A comunicação em rede pode ser um bom exemplo tático, na

medida em que fortalece o Estado, porém somente se estiver posicionada para favorecer a transparência, a capacidade de informar, o acesso à informação e as relações entre os atores sociais.

Antes de discorrer mais profundamente a respeito das estratégias de comunicação de Estado, iremos trazer à superfície mais uma visão conceitual como também alguns indícios da comunicação com atuação estratégica. Deste modo, estudamos dois artigos de Massoni (2011, 2013) que inspiraram novas ideias sobre o tema. Quando debruçamos sob o conceito de estratégias de comunicação desenvolvido pela professora, entendemos que sua definição está pautada enquanto “(...) dispositivos projetados para interpelar na dinâmica social operando de forma crítica e valorativamente em sua dimensão comunicacional” (MASSONI, 2013, p. 95), e, portanto, precisam considerar aspectos da realidade e dos sujeitos participantes para projetá-las, desmistificando-as como receitas ou compreensões similares que podem ser aplicadas em todas as situações. Em se tratando de comunicação o processo é multidimensional. Ainda a respeito dessas concepções, a autora acrescenta que

tradicionalmente, se vinculam às estratégias de comunicação soluções normativas, curativas, receitas ou fórmulas pré-estabelecidas para serem aplicadas em diferentes cenários. Porém, a comunicação é um processo multidimensional e fluido que requer considerar esta complexidade na hora de projetar estratégias sem ignorar os aspectos dinâmicos e evolutivos da realidade e os sujeitos (MASSONI, 2013, p. 94).

Nesta construção, enquanto Pérez (2004) ancora na comunicação sua nova teoria estratégica para que venha a ser pesquisada, Massoni (2013) desenha um modelo de comunicação estratégica posicionando a comunicação como eixo de inovação. Assim, “cada estratégia de comunicação implica uma investigação transdisciplinar que desafia os atores sócio culturais, respeitando suas diversidades e contribuindo para trazer a transformação procurada” (MASSONI, 2013, p. 99). Segundo a autora, as etapas para desenvolver o modelo são: identificar o problema de comunicação que está obstaculizando a transformação desenhada (causa e consequência); analisar o problema; reconhecer e hierarquizar os atores vinculados ao(s) problema(s); identificar os processos comunicacionais desejáveis e possíveis para cada matriz sócio-cultural e para cada aspecto do problema; realizar pesquisa

de campo (captura a percepção dos atores); e; desenhar o plano operativo das estratégias de comunicação.

No raciocínio seguido até agora, fica evidente que as estratégias de comunicação nascem para promover mudanças e estão à serviço do desenvolvimento. Resolvem problemas de comunicação e/ou da gestão, servindo como caminho que leva aos objetivos. Sejam elas tácitas ou não, se fazem presentes, existem. Mas, quais seriam os indícios de atuação estratégica em comunicação? Para responder essa questão, utilizamos como referência a descrição do perfil do comunicador social estratégico apresentado no artigo *Comunicação estratégica: somos seres que se en-red(am)*, de Sandra Massoni. Segundo Massoni (2011), o perfil de um comunicador social estratégico é consensuar, escutar o outro, articular mediações, esboçar estratégias e primar pelas questões de equipes. Seguem as referências para atuação estratégica de comunicação no quadro abaixo.

Quadro 02: Referências de Atuação Estratégica de Comunicação

<b>Referências de Atuação Estratégica de Comunicação</b>
Aberto à mudança, à transformação, buscando aumentar as capacidades de conexão.
Aborda as situações de comunicação concentrando nas particulares tensões que acometem problemas num determinado espaço sociocultural.
Pensa e atua nas transformações
Trabalha em rede e em sistemas complexos evolutivos.
Inexiste a possibilidade de verdade única.
Na dimensão comunicativa, interpela e critica a dinâmica social.
Gera espaços de encontro propondo articular práticas de comunicação.
“Articulação não por consenso, mas a partir do reconhecimento do dissenso e da heterogeneidade sociocultural” (MASSONI, 2011, p. 157).
Em função de um objetivo, esboça a ação de comunicação integrando todo o processo, da ideia à realização.
Enxerga comunicação como diálogo e condutor de inovação.
Realiza diagnóstico e planejamento de estratégias de comunicação.

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa a partir do perfil do comunicador estratégico de Massoni (2011).

Portanto, esperamos que esse conjunto de referências, que foi pensado a partir do perfil do comunicador estratégico, de Massoni (2011), possa inspirar outros

estudiosos a testá-lo, possivelmente, como indicadores para qualificar a comunicação de uma organização, entidade ou órgão e, assim, denominá-la estratégica ou não. Na verdade, significa estender o campo de análise para além do que predomina que são os conteúdos advindos do mercado empresarial. Assim, ao examinar mais acuradamente os conceitos trabalhados por Pérez e Massoni, percebemos o tamanho da responsabilidade que passa a ser incorporada às estratégias de comunicação. Isto porque ultrapassou a sua condição de caminho que leva ao alcance dos objetivos comunicacionais, contraindo imediatamente compromissos com o diálogo, a crítica, a participação, os aspetos multiculturais do contexto social, as realidades e os sujeitos.

Para finalizar esta seção, iremos discutir o tema na instância da comunicação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, que quase sempre desenvolvem suas estratégias políticas e institucionais com o propósito de: “(...) visibilidade pública, prestação de contas e disputas de opinião, apoio e votos” (WEBER, 2011, p. 102). Infelizmente, existem poucos conteúdos sobre estratégias de comunicação de Estado desvinculados das temáticas estratégias de marketing governamental e marketing eleitoral. Essa escassez impede a ampliação do debate nas veredas da estrutura comunicacional e políticas e estratégias de comunicação do Estado, pois existe toda uma normatização e propósitos, desconhecidos por parte da sociedade, que devem ser cumpridos indubitavelmente para garantia do serviço de interesse público. No artigo *Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião*, Weber (2011) escreve a respeito dos sistemas e das estratégias de comunicação do Estado Brasileiro, defendendo que é possível identificar a funcionalidade estratégica da comunicação, a partir das modalidades dos produtos informativos e comunicacionais dos sistemas de comunicação pública do Estado.

Segundo Weber (2011), ao identificar e verificar o uso dos produtos de comunicação é possível questionar, por exemplo, sobre os limites entre o público e o privado, dentre outras questões. As modalidades dos produtos, que foram determinadas pela autora são: **publicização**, refere-se à ação de disponibilizar informações (agenda, anais, blogs, discursos, pronunciamentos, estudos, gráficos, livros, informes, etc.); **debate público** alude a temas de interesse público, com o intuito de obter informações, aferir efeito ou obter dados para deliberar (debates, consultas públicas, fóruns, espaço de opinião e outras ações); **prestação de contas**, acompanhar planejamento e gastos do dinheiro público (acesso a contrato, convênios, relatórios de gestão, planejamento, portais de transparência e outros meios);

**prestação de serviços**, permite ao cidadão acessar os serviços dos órgãos públicos (consultas, perguntas e respostas, publicação de guias, manuais e cartilhas, telefones úteis; etc); **informação jornalística** (boletins, clipagem, fotos, *newsletter*, programas de rádio, *releases*, revista, jornais impressos e digitais, etc.); **mídias públicas**, propagam informações, propaganda e conservam programação com temas institucionais, políticos, sociais e culturais (TV Judiciário, TV Senado, TV Câmara, Rádio Senado, Rádio Câmara, TV Brasil, NBR TV, e oito rádios nacionais); **mídias sociais**, colocam governantes e políticos em contato direto com os que estão na rede (Facebook, Twitter, blogs, Formspring.me e Youtube); **propaganda**, (banners, marcas, pôsteres, campanhas publicitárias, vídeos, artes para bonés, camisetas, cartazes, entre outros); e; **relações públicas**, permite diálogo entre o agente público e o cidadão (ouvidoria, pesquisas, conferências, palestras, congressos, encontros, inaugurações, oficinas, seminários, etc.).

Além de ter classificado os produtos de comunicação de Estado e seus usos, a professora também afirma que o Estado se comunica estrategicamente quando amplia sua comunicação e facilita o acesso aos cidadãos e à sociedade. De modo geral, explica a autora “que existem seis tipos de estratégias que demarcam a comunicação do Estado e ampliam a sua permanência com os cidadãos. Especificamente, visibilidade, credibilidade, autonomia, relacionamento direto, propaganda, e imagem pública” (WEBER, 2011, p. 112). Com o desígnio de explicar um pouco mais cada estratégia, decidimos detalhá-las no quadro que segue abaixo.

Quadro 03: Estratégias de comunicação do Estado

Estratégias	Aclarações
Visibilidade (repercussão e memória)	É uma das estratégias de sustentação do sistema de comunicação do Estado, que difundem ações e discursos.
Credibilidade (reconhecimento e legitimidade)	O Estado precisa provar sua legitimidade. “A amplificação de temas e informações permite ocupar espaços no debate público e disputar credibilidade” (WEBER, 2011, p. 113).
Autonomia (burocracia e instrumentalização)	Os sistemas de comunicação do Estado mantêm a produção sucessiva de informações. Já a burocracia estrutura os sistemas, organiza e hierarquiza as informações.

Relacionamento direto (interatividade e participação)	O Estado “amplia a proximidade – efetiva e simbólica – entre os poderes e os cidadãos” (WEBER, 2011, p. 114).
Propaganda (informação e persuasão)	Estratégia que se vincula a informação e persuasão. É viabilizada pela contínua difusão de dados, informações, programas, ações, discursos, eventos.
Imagem Pública (história e identidade)	Predominantemente, a busca pela imagem pública favorável é para ingressar, sem maiores dificuldades, na disputa eleitoral. Referida como “(...) estratégia de aferição da vitalidade das instituições e dos sujeitos políticos (...)” (WEBER, 2011, p. 114). É uma estratégia que combina as representações política e simbólica.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de Weber (2011, p. 112-116).

Esta maneira de classificar as estratégias de comunicação pode vir a orientar futuros estudos acerca das ações comunicacionais do Estado, buscando compreender se seus esforços, para ampliar a comunicação e para facilitar o acesso aos cidadãos e à sociedade, estão realmente direcionados para garantir a democracia.

#### 4.3 Comunicação pública: conceito, princípios e prática

Para iniciar o desenvolvimento deste item, foram analisados, acuradamente, três artigos de estudiosos estrangeiros que pesquisam sobre comunicação pública (CP). Os artigos estudados foram: *As formas da comunicação pública* (Pierre Zémor); *Proposta geral de comunicação pública* (Juan Jaramillo); e *A dinâmica evolutiva da comunicação pública* (Stefano Rolando).

Deste modo, as reflexões da seção *Comunicação pública no âmbito internacional* se detiveram, principalmente, nos países França, Itália e Colômbia procurando descobrir como os estudiosos compreendem a teoria e a prática do tema pesquisado. Vale acrescentar que outras nações foram mencionadas, porém de forma menos expressiva. Assim, através desse estudo teórico foi possível conhecer os princípios, as regras, que regem a discussão e a prática da CP fora do Brasil; como acontece a dinâmica da CP nos dois âmbitos, ou seja, dentro das instituições públicas e na relação com o cidadão (sociedade); algumas leis que regem a prática e como a

CP se manifesta nestes países; e, por último, as dificuldades encontradas para a pragmática da CP e o que pode levar ao seu acanhamento.

De igual maneira, enveredamos a discussão temática pelo ponto de vista dos principais teóricos brasileiros objetivando ampliar as reflexões para entender como a comunicação pública se apresenta, na prática, e quais aspectos a desorganizam.

#### 4.3.1 *Comunicação Pública no âmbito internacional*

O estudo da comunicação pública pede passagem para além das fronteiras brasileiras. Afinal, a relação comunicacional entre Estado, Governo e Sociedade – quer democraticamente ou não – existe na maioria dos territórios. Deste modo, a partir das observações e análises sobre o conceito e a prática deste tema, noutras nações, foi possível conhecer as diferentes visões, similitudes e como se manifestam em alguns países.

Na Argentina (Buenos Aires), Adriana Amado Suárez e Carlos Castro Zuñeda entendem Comunicação Pública como divulgação organizacional. Afirmam que a comunicação é um patrimônio comum da sociedade e que as organizações devem praticá-la de maneira responsável. Na América do Sul, América Central e EUA o termo é entendido como um “processo de informação voltado para a esfera pública” (BRANDÃO, 2006, p. 2).

O argentino McQuail (1998) fez um levantamento histórico do conceito Comunicação Pública, entre autores europeus e americanos, chegando à conclusão que o termo

denota a intrincada rede de transações informacionais, expressivas e solidárias que ocorrem na “esfera pública” ou no espaço público de qualquer sociedade (...). Em seu significado moderno estendido, este espaço designa principalmente os canais e redes de comunicação massiva, e o tempo e o espaço reservados nos meios para a atenção de temas de preocupação pública geral. Também abarca a referência a um domínio de temáticas de interesse geral acerca de quais são pertinente e legítimo comunicar aberta e livremente<sup>22</sup> (McQUAIL, 1998, p. 26).

---

<sup>22</sup> Tradução da pesquisadora.

McQuail (1998) também chama a atenção para a necessidade de comunicar temas de interesse do cidadão, nos espaços públicos, destacando a responsabilidade dos canais de comunicação para este propósito.

Informar ao povo sobre assuntos de governo faz parte da tradição histórica francesa. Nos séculos XVIII e XIX, o poder público preocupou-se em fazer chegar ao conhecimento da população os atos de governo, os debates da Assembleia Nacional, leis, decretos e textos legislativos advindos do poder executivo (ZÉMOR, 2012). Neste mesmo período, é importante destacar o surgimento, em agosto de 1789, na França, da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão legitimando o direito de estar informado sobre os assuntos do governo, assim determinado no seu Artigo 15: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Estes fatos elucidam a herança conceitual que podem ter inspirado o nascimento das responsabilidades que cabem à comunicação pública, definidas pelo francês Pierre Zémor. Para o estudioso,

ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios (ZÉMOR, 2012, p. 214).

A prática francesa de Comunicação Pública está caracterizada pela garantia ao acesso à informação pública, uma vez que os conteúdos já estão disponíveis; o diálogo é posto como meio para despertar o interesse pelos serviços disponíveis; dispõe-se a tornar conhecida as entidades públicas assim como os serviços que disponibilizam; voltada a liderar campanhas e ações para informar e comunicar assuntos de interesse comum; e; entender as decisões políticas acompanhando os debates públicos que as norteiam. Esta dimensão prática pode indicar o papel que cabe a experiência relacional entre os órgãos públicos e o cidadão francês, pois comunicação pública significa “comunicação formal que 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” (ZÉMOR, 2003, p.77). A definição francesa destaca alguns particulares que podem ser corporificados



e resumidas nas palavras: diálogo (troca); socialização (partilha); e liga (liame social). Vale ressaltar, também, o aspecto da responsabilidade, pois se percebe que os órgãos públicos já têm esta tarefa incorporada as suas demais atribuições. Isso, portanto, demonstra amadurecimento das leis governamentais que regem e normatizam a relação entre entidades públicas e sociedade.

Comunicação cívica é outro termo empregado pelo teórico francês, que se configura quando várias instituições públicas estabelecem relações permanentes com os cidadãos, os governantes locais e com atores sociais de grande relevância para a sociedade (ZÉMOR, 2012). Neste caso, o caráter da perenidade pode vir a ser o ponto diferenciador entre os conceitos comunicação cívica e comunicação pública, pois o civismo pede um movimento constante e coletivo enquanto que o outro atrela-se a animações menores e podem partir de uma única entidade pública.

Outro país que estuda comunicação pública e merece atenção é a Itália. Segundo Rolando (2011) o sistema de comunicação pública, na Europa, é muito fragmentado e possui diferentes realidades operacionais. Ele explica como acontece através da analogia dos sete andares de um prédio. O piso térreo tem acesso aos serviços básicos; o primeiro andar constitui-se por serviços pontuais, hospitalidade e apoio para fruir os atos e as normas (nos moldes virtual e presencial); o segundo andar é formado pelas campanhas publicitárias ou jornalísticas para dar ampla informação das normas e das políticas públicas; o terceiro andar corresponde ao desenvolvimento de especialidades; o quarto andar está ocupado pela relação que as instituições desenvolvem especificamente com o *sistema midiático*; o quinto andar constitui-se pelo processo público da democracia participativa, ou seja, pelo debate público (neste andar amadurecem papéis na ‘comunicação pública voltados a apoiar a grande sociedade’); o sexto andar representa a gestão dinâmica do patrimônio simbólico acumulado e expresso por cada instituição.

Na verdade, o que Rolando (2011) atribui como fragmentado, nada mais é do que o desvelamento pragmático da comunicação pública. Cada andar traz significados que norteiam o entendimento conceitual na Itália e noutros países europeus. Destarte, nota-se mais evidente a sua manifestação quando do acesso às informações e aos serviços públicos; quando o governo desenvolve campanhas para orientar a população sobre as novas políticas e quando abre espaço de participação para debater com a sociedade. No entanto, não estão claros o terceiro e o quarto andar. O terceiro andar, na sua descrição, nada explica sobre quais são as especialidades, e o

quarto – apesar de sinalizar relação com a mídia – não disponibiliza indícios sob quais interesses está alicerçada. Já o último andar, mostra-se mais próximo do marketing, devido à preocupação com a sua imagem (identidade, *branding*).

O teórico italiano não apresenta uma definição direta de comunicação pública, porém os seus apontamentos permitem entender por quais caminhos o entendimento valsa. É interessante notar como este autor elucida mais pelas manifestações do que conceitualmente. Mesmo sem uma definição palpável, no artigo estudado, Rolando (2011) afirma que a comunicação pública tem a tarefa de amainar a distância entre instituições e cidadão na vida cotidiana, em torno das leis (e de sua aplicação), do acesso a serviços e estruturas, e de promover os interesses da coletividade. Este objetivo além de diminuir as falésias entre o governo e a sociedade, empenha-se por manter a democracia de pé.

Outro estudioso italiano que investiga sobre o tema é Mancini (2008). Para ele, o conceito de comunicação pública está alinhado à concepção da informação como um direito de cidadania. Segundo Mancini (2008), o campo da comunicação pública está definido a partir de três dimensões que se inter-relacionam: a) os promotores ou emissores (organizações públicas, privadas ou semipúblicas); b) a finalidade (não deve ser orientada para uma vantagem particular); e; c) o objeto (interesses gerais que dizem respeito à comunidade em geral). Portanto, observa-se que essas dimensões correspondem aos elementos percebidos no campo da comunicação pública. Mancini (2008) também defende que a arena da comunicação pública afirma-se partindo de três raízes distintas: a) a ampliação das competências do Estado; b) maior consciência dos cidadãos a respeito de seus direitos de cidadania; e; c) formação de uma nova estrutura da esfera pública (inspirada na descrição de Habermas).

Na Colômbia, de acordo com Jaramillo López (2011), o universo da comunicação pública se manifesta em cinco dimensões. A primeira delas é a *Política*, também reconhecida como comunicação política, pois está relacionada a esforços comunicativos pertinentes à construção de bens públicos e propostas políticas. Segunda dimensão, *Midiática*, está voltada para a gestão de informação e a criação de agenda pública. Neste caso, o autor afirma que o jornalismo de advocacia, o jornalismo público e o jornalismo cívico são propostas de comunicação pública no plano midiático, assim como ocorre nos meios não comerciais (alternativos, populares ou comunitários). A terceira, denominada *Estatal*, tem a ver com interações

comunicativas entre governo e sociedade. Esta dimensão é a mais comum no entendimento coletivo, pois, para a grande maioria, comunicação pública somente se dá se tiver relação com as instituições públicas ou governamentais. Jaramillo López (2011, p. 65) explica que “comunicação estatal é comunicação pública não porque se dá a partir de uma instituição pública, mas porque, pela própria definição, corresponde ao que envolve todos os atores sociais e remete ao interesse comum representado e gerenciado pelos governos”. A *Organizacional*, intitulada como quarta dimensão, contraria o significado de ‘público’ porque para o autor pode se manifestar nas organizações privadas, pois “uma organização privada é um cenário no qual circulam mensagens e interesses de grupos que lutam por predominar e impor seus sentidos, é claro que em seu interior há uma ‘esfera pública’ particular” (JARAMILLO LÓPEZ, 2011, p. 65). A quinta é denominada como *Da Vida Social*. São todas as interações comunicativas, improvisadas ou não, dos movimentos e das organizações sociais que defendem interesses públicos e coletivos.

Depois de navegar nas cinco dimensões, compreendem-se quais foram os ângulos de observação que Jaramillo López (2012) se ateve para afirmar que comunicação pública é no seu entender

a que se dá na esfera pública, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional) ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social) (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 255).

Portanto, percebe-se que o esforço de Jaramillo López para chegar a um conceito partiu dos campos de atuação da comunicação pública. Em todos eles, foram encontrados os caracteres: esfera pública, envolvimento de atores públicos e o interesse comum. Mesmo na dimensão mais improvável, a *Organizacional*, o estudioso conseguiu explicar o lugar em que se apresenta a ‘esfera pública’ e, onde nela, se manifesta a comunicação pública.

Jaramillo Lopez acredita que a ideia da Comunicação Pública nasce da relação entre comunicação e política. Defende que a comunicação e as informações são bens públicos e que o comunicar coletivo, em função da coletividade, deve promover a mobilização da sociedade (JARAMILLO LÓPEZ, 2003). No artigo intitulado *Propuesta*

*General de Comunicación Pública*, Jaramillo López (2010) afirma que é possível identificar, nos conceitos já desenvolvidos para a denominação comunicação pública, três características comuns: primeiro, a compreensão da comunicação associada ao caráter público; segundo, que opera em diferentes cenários, entre eles, destacam-se o estadual, o político, o organizacional e o mediático; e no terceiro, a ideia está vinculada aos princípios da visibilidade, da inclusão e da participação (JARAMILLO LÓPEZ, 2010).

Do ponto de vista conceitual, os estudiosos estrangeiros contribuíram para: entender as responsabilidades que cabem à comunicação pública (França); conhecer como é operacionalizada (Itália); ter ciência a respeito dos âmbitos que compõem o seu universo (Colômbia); e discernir as fronteiras existentes entre os tipos de comunicação. Ao confrontar as dimensões de Jaramillo López (2012) com a classificação das fontes de comunicação de utilidade pública do teórico Rolando (2011), é possível encontrar sentidos bastante próximos para os conceitos comunicação política, institucional, social e de empresa. O quadro abaixo apresenta sob quais bases se fundamentam:

Quadro 04: Conceitos de comunicação dos autores Stefano Rolando e Jaramillo López

<b>Comunicação</b>	<b>Stefano Rolando</b>	<b>Jaramillo López</b>
Comunicação Política	Partidos e movimentos na luta pelo consenso.	Relaciona-se com a construção de bens públicos e propostas políticas.
Comunicação Institucional	Entidades públicas e administração pública para elaborar e aplicar regulamentos, acompanhar direitos legais e constitucionais, promover o acesso aos serviços.	Envolve os atores sociais e remete ao interesse comum representado e gerenciado pelos governos.
Comunicação Social	Sujeitos públicos, associativos e privados para tutelar direitos e valores.	Interações comunicativas dos movimentos e das organizações sociais voltados para interesses públicos e coletivos.
Comunicação de Empresa	Dá-se mais em torno da representação de condições para o desenvolvimento e o crescimento, tornando-se uma área na qual todos esses sujeitos agem e	Na 'esfera pública' particular circulam mensagens e existem grupos de interesses que lutam por predominar e impor seus sentidos.

	interagem no âmbito de interesses gerais.	
--	-------------------------------------------	--

Fonte: Jaramillo López (2012) e Rolando (2011).

No geral, os estudiosos definem os sentidos de cada comunicação apontando quem são os atores responsáveis e elencando as competências que lhe cabem. Consequentemente, nota-se que o movimento de explicar – fazer entender – qualquer tipo de comunicação parece ser melhor elucidado quando se delineia quem faz e o que faz. Este modo parece confundir as fronteiras que demarcam o que é e o que não é comunicação pública. Apreende-se a falta de um aprofundamento na discussão do conceito relacionando as descobertas com a pergunta chave: para quê? As inúmeras respostas advindas levarão a clarear os sentidos predominantes que, apesar de notados, ainda não foram totalmente traduzidos por serem tão pouco discutidos com os atores sociais. Além do mais, nesta rota do conhecer, serão descobertos outros limites para dizer o que não é comunicação pública.

Como deve se comportar a comunicação de Estado e de governo? Deve estar a serviço do quê e de quem? Estas questões tangenciam as ideias de Zémor, Rolando e Jaramillo e se revelam nas passagens que versam suas compreensões sobre comunicação governamental, organizacional, institucional e estatal, relação com a mídia e propaganda governamental.

A distinção torna-se difícil entre, de um lado, os temas que dizem respeito à comunicação governamental e que devem contribuir para a implantação e para o sucesso de medidas para o emprego, a formação, a aprendizagem (destinadas a combater o desemprego) e, de outro lado, os temas ditos 'de sociedade', que buscam fazer evoluir os comportamentos dos cidadãos no que diz respeito aos direitos, à segurança dos outros ou à sua própria saúde. Esses últimos podem ser vistos mais como temas 'de civilização', e os primeiros mais como temas de orientação política (ZÉMOR, 2012, p. 231).

Desta maneira, compreende-se o quão difícil é distinguir quando as práticas de comunicação do governo estão voltadas a atender os programas da gestão ou quando buscam comportamentos de maior envolvimento dos cidadãos para as mudanças almejadas. No entanto, mais um ângulo precisa fazer parte desse campo de análise, que é a situação da comunicação a serviço de interesses particulares que também desponta nos governos. Como visto, a comunicação governamental tem muitos lados e não estão bem delimitados no entendimento do censo comum (as diferentes

nomenclaturas conceituais também contribuem para a falta de clareza). Isso, talvez, explique duas situações corriqueiras, que são: a dificuldade de relacionamento com a mídia e os permanentes apelos comunicacionais, valorando as ações de governo.

Na França, Zémor (2012) afirma que tanto as campanhas sobre causas sociais como as de mobilizações cívicas encontram dificuldades para serem veiculadas pela imprensa ou pelos meios de comunicação. Esta resistência pode ser explicada porque “uma maioria no poder [tira ou] gostaria de tirar proveito político de um assunto consensual” (ZÉMOR, 2012, p. 233). Infelizmente, este receio também se reproduz noutros países. Para Rolando (2011), a comunicação na organização dos estados e das instituições públicas não deveria depender totalmente da mídia para se comunicar com o cidadão. Ao interpretar os posicionamentos anteriores, nota-se o reconhecimento da função da mídia, ou seja, ela oferece lastro à comunicação governamental, mas ao mesmo tempo também há o alerta para não ficarmos sujeitos a ela. Por outro lado, os veículos de comunicação esquecem que qualquer empecilho para tornar conhecida uma informação de interesse público implica dizer que desconsidera “(...) a informação [como] um bem público e coletivo e que todo exercício de reserva e confidencialidade deve estar sujeito a critérios de responsabilidade e respeito pelo interesse comum” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 253). Esses posicionamentos evidenciam como é problemática a relação do governo com a mídia para fazer chegar mensagens ao cidadão<sup>23</sup>.

As circunstâncias relatadas pelos estudiosos, que vão na contramão da comunicação pública, em momento algum são nominadas como *Marketing Político*. Quase sempre se referem às situações próximas da conhecida autopromoção ou como ações voltadas a atender interesses particulares, sempre enaltecendo o governo. Esses episódios orientam o cidadão a identificar propagandas políticas na comunicação do governo. Por exemplo, “(...) quando um prefeito lança um apelo à vacinação de crianças por meio de cartazes, com sua foto e assinatura, os habitantes identificam a propaganda política, e a causa da vacinação infantil é reconhecida como perdida” (ZÉMOR, 2012, p. 233). A foto do prefeito rouba o foco da campanha, cujos propósitos são informar e mobilizar os responsáveis para que levem às crianças aos postos. Esse abuso da imagem é tão comum que, no Brasil, em Santa Cruz do Capibaribe (PE), o núcleo de comunicação da Prefeitura – anos atrás – editava uma

---

<sup>23</sup> Na antiga lei de imprensa, há pouco revogada, a interdição de informação de interesse público era tipificada como crime passível de pena com reclusão

revista em que praticamente 80% de seu conteúdo trazia fotos do gestor municipal em eventos diferentes. Assim, como afirma Zémor, a comunicação institucional

não pode ser apropriada por uma 'assinatura' demasiadamente personalizada ou muito politizada. Da mesma forma, a imagem ou o símbolo gráfico que consiste no 'logo' de uma instituição pública não podem ser excessivamente ligados a uma personalidade ou a uma equipe política determinada (ZÉMOR, 2012, p. 239).

É inegável a necessidade da comunicação nos governos, mas ela precisa estar a serviço da democracia e respondendo às demandas da sociedade. Rolando (2011, p. 34) defende que “as instituições (nas dimensões supranacionais, nacionais, regionais e locais) redescobrem as necessidades de comunicação não mais apenas para representar o poder, mas também para fazê-lo funcionar”. Assim, os órgãos públicos da Itália começam a compreender o imperativo da comunicação para além do caráter de exibição do seu poder. É importante lembrar que o êxito das entidades públicas depende da necessidade de tornarem-se mais conhecidas; comunicar quais serviços oferece e facilitar seus acessos, numa dinâmica dialógica e participativa. Este ponto de vista é atestado por Zémor quando afirma que “a comunicação institucional tem (...) por objetivo apresentar o papel do organismo, de afirmar sua identidade e sua imagem, de prestar contas do conjunto de suas atividades e, de modo mais geral, de acompanhar a política da instituição” (ZÉMOR, 2012, p. 234). A afirmação da identidade e da imagem, colocada pelo autor, não tem relação com propaganda política, pois o seu foco está em posicionar-se perante o mundo sem conotação de marketing. Para Jaramillo López (2012), a boa imagem das entidades do Estado é resultado de uma gestão exitosa e, por isso, não tem que fazer comunicação corporativa demandando investimento público.

Os conceitos de comunicação pública, desenvolvidos pelos principais autores estudados, e suas formas de apresentação, explicadas por estágios, dimensões, cenários, modelos ou realidades operacionais, em todas, ver-se que a atuação é bastante ampla. Observaram-se, também, variações conceituais dos termos comunicação organizacional, institucional e corporativa que foram utilizados pelos teóricos como recursos para explicar a presença/ausência da comunicação pública na esfera governamental. No modelo geral de comunicação pública, criado por Jaramillo López (2012), existem quatro grandes campos de atuação da comunicação que foram definidos como eixos estratégicos para conferir-lhe sentido: corporativa, informativa,

organizacional e mobilizadora. As explicações dos eixos conotam proximidade com a publicidade, que se propõe a construir e consolidar a imagem projetada para a sociedade (corporativa); preocupação em informar e socializar conteúdos para os públicos internos e externos (informativa); formulação de uma unidade de critérios e princípios para alcançar os propósitos (organizacional); e construir consenso social bem como convocar para a participação (mobilizadora).

#### 4.3.2 *Princípios da comunicação pública na França, Itália e Colômbia*

Os dicionários brasileiros explicam que a palavra *princípio* exprime uma conduta, um tipo de comportamento, regras ou instruções. Trata-se de um preceito moral que regula como o indivíduo deve agir. Significa, ainda, a base de uma ciência ou teoria. A partir desse esclarecimento, compreender-se-á quais são os princípios da comunicação pública que são predominantes e, portanto, norteiam a sua prática no exterior. Entre os países analisados, a França revela maior nível de amadurecimento, pois a Associação Comunicação Pública<sup>24</sup>, criada em 1989, por Pierre Zémor, desenvolveu importante documento intitulado *Uma Carta de Deontologia*. Nele, a associação descreve quais são os princípios que norteiam a sua ação. São eles:

Quadro 05: Princípios da Comunicação Pública, experiência francesa

<b>Princípios da Comunicação Pública, experiência francesa.</b>
Informação é um direito, além de ser uma necessidade.
As instituições devem disponibilizar acesso às informações no espaço público.
A informação não tem que ser igual para todos.
Prestar contas a respeito das informações e das motivações das decisões que lhe concernem.
Privilegia informar e explicar.
Fomentar explicações no propósito de reduzir incompreensões.
Os dados públicos devem estar disponíveis ao cidadão.
A publicidade deve ser voltada para o interesse de todos. Dessa forma, as campanhas devem estar a serviço da utilidade pública.
Antes de fazer qualquer comunicação externa, consultar e informar os membros das instituições. Eles são aliados estratégicos para que a campanha tenha êxito como também estarem por dentro para responder as demandas.

<sup>24</sup> A associação “agrupa os comunicadores das administrações, das coletividades territoriais, dos organismos e empresas que têm por missão o serviço público. Ela confronta existências e especificidades no âmbito da Federação Europeia das Associações dos Comunicadores Públicos” (ZÉMOR, 2012, p. 242). Mais informações sobre a Associação Comunicação Pública, ver site <http://www.communication-publique.fr/>.



Os agentes públicos precisam estar sempre muito bem informados (comunicação interna), pois eles são “os primeiros intermediários da comunicação pública” (ZÉMOR, 2012, p. 241).
A discussão e participação tornam o cidadão ativo face à oferta pública.
As entidades públicas devem considerar seus destinatários como receptores ativos.
Transparência
A imagem da instituição que é propagada não pode ser diferente do que realmente é.
As formas de expressão das mensagens não devem ser desviadas para fins particulares.
A comunicação pública deve estar a serviço do interesse público.
Respeitar a manifestação de cada interessado.
Diálogo e debate público.
A comunicação é parte integrante do serviço público.
Coerência entre a comunicação externa e interna (imagem divulgada e a imagem alcançada).

Fonte: Pierre Zémor (2012).

Os princípios da comunicação pública, que prevalecem no solo francês, orientam como o Governo deve praticar os seus esforços de comunicação. De modo geral, preocupam-se em informar e garantir o acesso à informação; delimitam que a publicidade/propaganda deve estar voltada ao interesse comum, e não privado; compreendem que os funcionários das instituições públicas são aliados estratégicos e, por isso, precisam estar bem informados para atenderem assertivamente as demandas da sociedade; respeitam as manifestações dos interessados; e consideram a discussão e a participação – diálogo e debate público – importantes para que o cidadão tenha uma atuação mais ativa nos assuntos de interesse comum. Vale destacar que estes preceitos tem uma abrangência ampla porque levam em consideração as principais possibilidades de expressões comunicacionais do Estado e Governo. Na Colômbia, considera-se comunicação pública se resultar “da interação de sujeitos coletivos, mesmo que sejam representados ou se expressem por meio de indivíduos, e esteja referida à construção do público (...)” (JARAMILLO LÓPEZ, 2011, p. 61). Para Jaramillo (2011), a comunicação pública é uma comunicação inclusiva e participativa, não devendo estar a serviço da manipulação de vontades ou da eliminação da individualidade. É eminentemente democrática, por natureza e por vocação. Portanto, ao analisar as ideias do teórico colombiano, percebe-se que os princípios vigentes, que norteiam a prática da comunicação pública, determinam como necessária a interação entre os atores sociais e considera os aspectos democráticos, inclusivos e participativos.

De maneira geral, os princípios destacados por Jaramillo (2011) estão contemplados em Zémor (2012). Destarte, não foram encontradas discrepâncias entre as ideias colocadas por ambos. Pelo contrário, houve um reforço. Quanto à Itália,

nenhum indício específico, a respeito das regras para fazer comunicação pública, foi identificado no artigo analisado *A dinâmica evolutiva da comunicação pública*. Porém, presumem-se vestígios desses princípios quando se lê a metáfora do edifício de seis andares para comparar a comunicação pública nos países. Assim, nas entrelinhas, Rolando (2010) transparece algumas regras de comportamento:

Quadro 06: Indícios de princípios da comunicação pública na Itália

<b>Andares</b>	<b>Indícios de princípios da comunicação pública na Itália</b>
<b>Sexto</b>	Não evoca sinais de princípios
<b>Quinto</b>	Debater publicamente os assuntos de interesse geral. Antes da tomada de decisões, as instituições públicas devem interagir com o cidadão (democracia participativa). A comunicação pública é voltada a apoiar a grande sociedade.
<b>Quarto</b>	A relação com a mídia deve favorecer a visibilidade das políticas públicas.
<b>Terceiro</b>	Não evoca sinais de princípios
<b>Segundo</b>	As campanhas publicitárias e/ou jornalísticas devem divulgar as normas e como atuam as políticas públicas para a população.
<b>Primeiro</b>	Difundir atos e normas via <i>online</i> ou pessoalmente.
<b>Térreo</b>	Informar sobre a instituição (quem somos, aonde vamos, nossas competências). Acesso aos serviços públicos.

Fonte: Rolando (2010).

A análise dos princípios leva o leitor a identificar, nos três autores pesquisados, alguns atributos comuns sem os quais não é possível classificar uma comunicação como pública. Nesta posição, os princípios que se apresentaram em todos eles foram: a) comunicação voltada para a sociedade; b) interação entre os atores sociais; c) diálogo e debate; d) inclusão; e) participação; e f) democracia. Assim, dadas às devidas observações, faz-se pertinente estudar nestes países, posteriormente, quais princípios se mostram amadurecidos como conceito e prática.

#### 4.3.3 Comunicação interna e externa nas concepções de Pierre Zémor, Stefano Rolando e Juan Jaramillo

Um dos princípios que é ressaltado por Zémor (2012) trata da comunicação interna do serviço público. Pois “(...) contribui para a qualidade da ação e das condições de trabalho dos funcionários, para a sua mobilização e para o estímulo das

estruturas, com vistas a alcançar os objetivos do serviço público” (ZÉMOR, 2012, p. 243). Antes de comunicar qualquer assunto à sociedade, as instituições públicas precisam compreender que os seus trabalhadores – se bem informados e treinados – poderão se despojar da imagem configurada de incompetentes para informar e prestar contas. Sobre esse assunto Rolando (2011) afirma que

começa-se, na verdade, a formar na sociedade uma cultura consciente da insuficiência de operadores públicos voltados a competências no direito e na ‘*accountability*’ (a boa administração). Talvez não se diga isso com essas palavras, mas pensa-se em profissionais orientados a estarem presentes quando se trata de ‘servir’. Poderíamos chamar esses operadores de *arquitectos sociais*. Ou de produtores de ‘pontes’. É nesse setor que trabalham – em uma ampla gama de organizações – os comunicadores públicos (ROLANDO, 2011, p. 36-37).

Para os funcionários se tornarem comunicadores públicos faz-se necessário investir num esforço de mudança da cultura organizacional. Segundo Jaramillo López (2012, p. 250), a comunicação interna não é prioridade na agenda das organizações; não conta com recursos além de ser desconsiderada como agregadora de valor. Desta maneira, a situação exposta talvez explique porque a comunicação no setor público tende a ser tão desarticulada e apartada da compreensão dialógica entre Estado, Governo e Sociedade. Faz-se mister afirmar que a prática da comunicação pública depende de que os órgãos públicos estejam bem informados como também acompanhando as decisões internas. Caso contrário, esses trabalhadores não serão capazes de informar e tão pouco saberão prestar contas à sociedade. Esta situação fragiliza a credibilidade e a seriedade da máquina pública como também põe em risco o alcance dos objetivos traçados pelas entidades governamentais.

A imagem construída pela comunicação externa precisa estar assegurada pela interna, mas o que se vê são imagens não espelhadas, ou seja, distorcidas. Sobre esta colocação, Jaramillo López (2012, p. 250) afirma que “a área de comunicação costuma ser um corpo desmembrado, cujas partes andam pelos cantos pedindo para serem articuladas e integradas em um só sistema que lhes dê sentido e estabeleça as sinergias necessárias entre suas diferentes estratégias e formas de atuação”. Para Zémor (2012), a comunicação interna é necessária à externa porque afiança a transparência essencial aos procedimentos e instituições públicas.

No artigo *As formas da comunicação pública*, Zémor (2012) prescreve o modo como a comunicação externa deve se posicionar. Esses direcionamentos não deixam

dúvidas de que os esforços comunicacionais das organizações públicas devem se voltar para o interesse do cidadão. Dentre os pontos abordados, Zémor (2012) não elucida como se deve proceder para conhecer as informações que o cidadão almeja saber. Deste modo, como descobrir o que seria útil ao povo e à cidade saberem? Que critérios são seguidos para distinguir o que interessa do que não? O que é útil do ponto de vista do cidadão francês ou de qualquer outro? Essas questões demandam maior detalhamento para saber, de fato, como acontece na sua prática. Outro ponto que chama atenção trata do distanciamento do marketing político. Apesar do autor não utilizar este termo, fica nítido o esforço para que a comunicação institucional das organizações públicas não siga o viés da autopromoção que trata de enaltecer “ações governamentais com excessiva adjetivação nas informações, relatando apenas o lado bom, sem falar de problemas de gestão” (LUCENA, 2010, p. 84). De acordo com Zémor (2012), qualquer esforço de valorização institucional deve contribuir para que o cidadão compreenda como a entidade funciona.

Assim, cabe à comunicação externa seguir:

Quadro 07: Resumo das competências ou modos de comunicação pública

<b>RESUMO DAS COMPETÊNCIAS OU MODOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA</b> <b>A comunicação externa</b>	
1. Dar publicidade sobre os assuntos do governo, ou seja, informar ao cidadão.	
2. Comunicar informações de interesse público, úteis à vida do cidadão e da cidade.	
3. Prestar contas das ações e dos atos públicos.	
4. Trocar informações na relação entre cidadão, funcionários públicos e pessoas eleitas.	
5. A promoção destina-se a divulgar os serviços públicos oferecidos, a implementação de políticas públicas, bem como as causas humanitárias ou as missões do interesse público.	
6. A comunicação voltada a valorizar as instituições públicas deve contribuir para o cidadão entender as regras de funcionamento.	
7. A comunicação de discussão e do debate público (com regras estabelecidas ou elaborada a partir da experiência prática) permite em diversos níveis de competências:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- por meio do diálogo, adaptar ou derrogar uma disposição;</li> <li>- por meio da negociação, buscar o comprometimento a respeito de uma decisão tomada ou que venha a ser tomada;</li> <li>- por meio de consultas, recolher as opiniões das pessoas interessadas;</li> <li>- por meio da conciliação, aceitar as influências que podem modificar um projeto de decisão ou de reforma, ao invés de rechaçar a oportunidade.</li> </ul>	

Fonte: Zémor (2012).

A realidade na Colômbia se mostra bastante nebulosa a partir do que foi observado no relato de Jaramillo López (2012). O colombiano afirma que os processos de comunicação das entidades públicas costumam ser ruins e – geralmente – são assumidas pelo departamento de Recursos Humanos como uma obrigação. Isso demonstra que, do ponto de vista institucional, a comunicação não faz parte da sua estrutura estratégica de atuação já que é vista como algo que só se faz obrigado. O fato aqui colocado demonstra que neste país há carência de maior reflexão/vivência sobre o papel da comunicação integrada aos objetivos das entidades e das organizações públicas. Sem este ponto de partida, os esforços comunicacionais serão sempre estorvos, pesos, obrigações, com o fim em si mesmo, sem fazer sentido para algo maior.

Neste caso, a comunicação encontra-se apartada do nível estratégico organizacional e da sociedade. Outras afirmações parecem explicar melhor a situação, quando Jaramillo López (2012, p.250) diz ser comum que “a área de comunicação seja de imprensa, e que a interlocução com o usuário e com o cidadão não tenha coordenação ou articulação com o projeto de comunicação da direção”. Portanto, dois aspectos chamam atenção nesta explicação. O primeiro é perceber que, boa parte das organizações públicas, restringe o seu esforço de comunicar, somente, ao trabalho de assessoria de imprensa. Ou seja, presume-se, na maioria das vezes, maior preocupação em promover o governante, seus feitos e o partido. O segundo é fato consequencial porque, neste modelo, a comunicação ficou limitada, não há espaço para se pensar na existência de um setor que dialogue com o usuário e com o cidadão.

Assim, ao comparar os nortes que margeiam a comunicação interna e externa nos órgãos públicos franceses e colombianos, observa-se que a França está bem mais alicerçada nos princípios da comunicação pública do que a Colômbia. Quanto à Itália, nenhum relato sobre este quesito foi encontrado no artigo analisado.

#### *4.3.4 A praxe da comunicação pública no exterior*

O governo francês tem a preocupação de traduzir dados técnicos (produções do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, Biblioteca Nacional da França – BNF, entre outros) ao público, transformando-os em informações úteis e procurando responder às principais necessidades existentes. Destarte, transmuta do tecnicismo

para uma linguagem afinada com as necessidades de informações do interesse público.

São postos à disposição do público, de maneira útil e eficaz, quando estão sob a forma de informações práticas, para serem usadas nos lares e nas empresas. (...) são destinadas a facilitar o exercício de seus direitos e deveres. Para uma pessoa física, essas informações ajudam a declarar um nascimento, obter um passaporte, preencher a declaração do imposto de renda (...). Para uma empresa, essas informações práticas auxiliam a declarar os salários e as cotizações sociais, a conhecer os limites de atividades das obrigações contábeis (...) (ZÉMOR, 2012, p. 216).

Na França, a lei número 78-753<sup>25</sup> de 17 de Julho de 1978 preocupa-se em melhorar as relações entre a administração e o público como também garante o livre acesso aos documentos administrativos de caráter não-normativo (*dossiers*, relatórios, estudos prestação de contas, circulares, gravações sonoras ou visuais, etc) (ZÉMOR, 2012, p. 217). Em caso de recusa de comunicação, levando em consideração as circunstâncias previstas pela lei de 1978, a negativa deve ser escrita e entregue ao requerente. (ZÉMOR, 2012, p. 218).

Pierre Zémor (2012) entende que, do ponto de vista prático, a comunicação pública pode assumir diferentes maneiras que vão depender dos propósitos das instituições públicas. Deste modo, pode estar encarregada de atribuições que vão além de, somente, disponibilizar informação de interesse público.

Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios (ZÉMOR, 2012, p. 214).

Na Colômbia<sup>26</sup>, a atuação da comunicação está restrita ao enfoque funcional, ou seja, “restringe o âmbito da ação comunicativa à transmissão de informação (...)”

<sup>25</sup> Para mais informações sobre a lei acessar:

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

<sup>26</sup> A Constituição Política da Colômbia, artigo 74, “garante a todas as pessoas o direito de acesso aos documentos públicos, excetos nos casos previstos em lei. O segredo profissional é inviolável” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA COLÔMBIA, 2014). Tradução da pesquisadora.

(JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 260). Segundo Jaramillo López (2012), a cultura do enfoque funcional está bastante enraizada, tanto que impede a sociedade de abrir os olhos e aceitar que a atuação pública da “comunicação é mais que a emissão de mensagens através dos meios de massa, ou a conquista de manchetes e de espaço nos jornais. Que construir sentido e significado compartilhados é mais importante que competir pela agenda pública” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 266). Portanto, o autor atenta para uma visão que transcende o ato de simplesmente informar ou transmitir informações, pois

enquanto o único objetivo da comunicação no âmbito público for dar visibilidade ao poder em todas as suas formas e manifestações, ou promover o consumismo a todo custo, e acreditemos que a questão é somente emitir uma mensagem nas melhores condições sem entender que a comunicação tem uma razão e um propósito em si mesmo, não existirão possibilidades reais para melhorar as interações entre indivíduos e fazer da comunicação um fator de articulação, crescimento e desenvolvimento (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 266).

As palavras do autor declaram os corriqueiros objetivos assumidos pela comunicação no âmbito público e, ao mesmo tempo, apontam um novo caminho onde este precisa desgarrar-se do benefício próprio para servir ao interesse do bem comum. Contudo, existem outras maneiras de pensar na função comunicação como, por exemplo, através dela “(...) conseguir o intercâmbio de significado e sentido compartilhados que são os grandes propósitos do processo comunicativo” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 261). Franca Faccioli também discute a respeito das funções da comunicação nos órgãos públicos. Para a estudiosa, as funções que as instituições devem assumir são: “informar sobre as próprias obras, escutar as exigências dos cidadãos, contribuir para reforçar a relação social, valorizar o cidadão como ator dos processos de transformação, e acompanhar a mudança, tanto dos comportamentos, quanto da organização social” (FACCIOLI, 2000, p. 54).

De volta ao artigo de Zémor (2012), este discorre sobre um particular ao qual cabe dar a devida importância, trata-se do relacionamento do serviço público com os seus usuários. Zémor (2012) afirma que para que haja uma relação entre um serviço público e o cidadão, se faz necessário que a pessoa seja informada e orientada como também seja imperativo a capacitação dos funcionários, dos órgãos públicos, para

---

melhor recepcionar as demandas sociais. Porém, o cotidiano de alguns órgãos públicos franceses parece não entender porque “(...) um francês entre cada três considera insuficientes os esforços de informação efetuados nos serviços públicos, principalmente no que diz respeito aos serviços telefônicos, que funcionam de maneira ruim (...)” (ZÉMOR, 2012, p. 221).

Escuta, diálogo, troca, consulta, interatividade são palavras de ordem que levam a conhecer as necessidades dos cidadãos e permitem provocar os ajustes para aprimorar os serviços públicos (ZÉMOR, 2012). De acordo com Zémor, a saída para escapar dos “diálogos surdos” foi criar a função do Mediador da República<sup>27</sup>, que em Paris são eleitos desde 1977. Este “recebe as reclamações que dizem respeito, em suas relações com os administrados, ao funcionamento das administrações do Estado, das coletividades territoriais e de todo organismo investido de uma missão de serviço público” (ZÉMOR, 2012, p. 224). No Brasil, o que há de mais próximo – mesmo assim bem distinto – se conhece por ouvidor, uma vez que cabe a este ouvir as reclamações, dúvidas, questionamentos e receber sugestões dos solicitantes procurando encaminhar aos setores competentes de modo que o cidadão tenha retorno sobre a questão colocada. Esse parece ser o entendimento mais comum.

Indubitavelmente, é um espaço democrático, mas poucos brasileiros conhecem, creditam e acionam este serviço procurando cooperar e participar dos assuntos de interesse público. Ao mesmo tempo, percebe-se que boa parte das ouvidorias a nível municipal estão distantes do princípio dialógico, que é um dos principais pilares da comunicação pública. Para ilustrar, no Brasil, a Ouvidora da Secretaria de Saúde da Prefeitura do Recife define que suas atribuições são: “receber as solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e elogios encaminhados pelos cidadãos e levar essas informações ao conhecimento dos gestores” (OUVIDORIA..., 2014). Diante do exposto, dois aspectos chamam atenção. O primeiro é não atribuir à Ouvidoria o papel de dialogar com a sociedade. O segundo trata de não se reconhecer como um espaço público capaz de proporcionar ao cidadão a sua participação nos assuntos de interesse comum. Para tanto, basta analisar como se define esta Ouvidora: “(...) é um canal de articulação entre o cidadão que exerce o seu papel no controle social e a gestão pública de saúde, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Secretaria de Saúde do Recife” (OUVIDORIA..., 2014).

---

<sup>27</sup> Foi criado pela Lei de 13 de janeiro de 1973. As Leis de 1976 e 1989 qualifica-o como autoridade independente (ZÉMOR, 2012).



O curso de observação instituído pelo estudioso francês, a respeito do relacionamento entre os cidadãos e os serviços públicos, evidencia alguns apontamentos que parecem nortear como deve ser esta relação e, ao mesmo tempo, elucida como ocorre nas terras francesas. Sobre isso, Zémor (2012) esclarece:

- a) a *escuta* possibilita conhecer as necessidades;
- b) os meios de *consulta*, apesar de numerosos e conhecidos, não são tão utilizados pelos cidadãos;
- c) a partir da *escuta*, da *consulta*, do *caráter interativo* podem provocar ajustes, reformas, mudanças nos serviços públicos;
- d) faz parte da cultura francesa, o cuidado de averiguar constantemente a *satisfação* dos usuários;
- e) “o *diálogo* é uma atitude de serviço público” (ZÉMOR, 2012, p. 222);
- f) por meio da *troca*, é possível assegurar que “(...) a informação é bem recebida, que o campo de consciência do interlocutor é posto em relação com o do locutor sem grandes perdas” (ZÉMOR, 2012, p. 222). Além do mais, permite considerar e apreciar pontos de vista que geralmente escapam nas preocupações mais globais. O termo *troca*, empregado pelo teórico, faz menção à palavra diálogo;
- g) a *linguagem* do agente público deve ressoar com a simplicidade, com a cultura, com o nível de conhecimento e com o vocabulário do usuário. Usar expressões simples;
- h) “o cidadão deseja ter um interlocutor único face à multiplicidade de serviços e das administrações” (ZÉMOR, 2012, p. 224).

As orientações pontuadas acima destacam como as entidades públicas devem trabalhar alinhadas a uma proposta de relacionamento permanente com o cidadão. O caminho de como proceder expressa a preocupação de sempre facilitar a participação do usuário, pois isto também revela que, as instâncias governamentais da França, já compreendem o papel fundamental do ator cidadão para as melhorias dos serviços públicos. Portanto, já entenderam que através do usuário se conhecem as necessidades (e/ou problemas) como também chegam a desenvolver as soluções. Assim, esta narrativa leva o leitor a concluir que “uma parte da comunicação pública,

cada vez mais importante, se faz fora dos meios de comunicação” (ZÉMOR, 2012, p. 224). Ou seja, depende essencialmente da relação dialógica-participativa entre o poder público e a sociedade.

Quanto à publicidade, os esforços voltados para promover os serviços e valorizar a instituição procedem “(...) de acordo com as ações de ‘fazer saber’ (tornar disponível ao conhecimento) ou do ‘fazer apreciar’ (tornar mais ativo, mais valoroso ou mais eficaz)” (ZÉMOR, 2012, p. 225). Zémor (2012) esclarece que independentemente do método escolhido de informação e de publicidade há todo um cuidado para determinar a linguagem, a expressão publicitária e os meios de comunicação. Pois o propósito está centrado em fazer com que o cidadão tome conhecimento da existência do órgão público, dos serviços oferecidos para, conseqüentemente, fazer uso deles. “Esses anúncios publicitários são ainda mais necessários quando a finalidade não é mais somente ‘fazer saber’, mas ‘fazer usar (...)’” (ZÉMOR, 2012, p. 226).

Segundo Zémor (2012), as entidades recorrem à publicidade para otimizar o uso do serviço público e serem mais transparentes. E acrescenta que as regras da publicidade, sobretudo na comunicação pública, devem “(...) assegurar um vínculo autêntico entre o discurso, que se endereça à razão, e a imagem, que se dirige ao inconsciente ou busca o desejo do receptor” (ZÉMOR, 2012, p. 227). Esta regra lembra a prática do *marketing* porque este se preocupa em informar e mostrar conteúdos exatamente conectados com as necessidades e os desejos do consumidor. Entretanto, ao analisar o conjunto das ideias de Zémor (2012), observam-se mais elementos. Ele afirma que a publicidade endereçada ao cidadão, “visa ganhar sua convicção de que seu interesse pessoal deriva do interesse geral, ou que deve se dissolver diante deste último, que suas escolhas estão submetidas a critérios de ordem superior, de interesse geral” (ZÉMOR, 2012, p. 228).

Outro âmbito que merece atenção trata do aparato legal, que regulamenta e determina ser um dever das entidades informar – tornar conhecidos – os serviços públicos existentes, procurando orientar sobre os procedimentos para utilizá-los. Compete também aos órgãos explicitar as leis que norteiam estes direitos e de prestar contas dos atos de utilidade pública (ZÉMOR, 2012). Diante do exposto, atesta o teórico francês que em toda e qualquer atividade conduzida a favor do interesse geral caberá às instituições governamentais prestar contas.

Na França, há leis que garantem o acesso à informação e à participação dos habitantes do município e do bairro. Para exemplificar, a lei de 11 de julho de 1979

declara que “as pessoas físicas ou morais têm o direito de ser informadas imediatamente a respeito dos motivos das decisões administrativas individuais desfavoráveis que as concernem” (ZÉMOR, 2012, p. 218). Outro exemplo é a Lei 7 Mesidor, Ano II, de 25 de junho de 1794, que fez da França o primeiro país a legislar sobre a garantia do acesso aos arquivos nacionais. Esta norma determinava que os arquivos nacionais (governamentais, administrativos, judiciais e eclesiásticos) estariam abertos aos cidadãos franceses (DUCHEIN, 1983; COSTA; FRAIZ, 1989).

O posicionamento da França de garantir ao cidadão o acesso às informações e documentos públicos faz deste país uma referência histórica neste assunto. Isto se revela pragmaticamente quando desenvolveu, advindo da culminância da Revolução Francesa, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e quando assinou, em 24 de outubro de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Neste último documento, o destaque para a temática em questão, direciona-se para o artigo 19 que garante a toda a pessoa humana “(...) o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). Esses marcos legitimam o povo francês como constituídos de cidadãos que defendem seu direito de querer se informar, saber, participar e entender dos assuntos de interesse público. Por outro lado, apesar de uma trajetória de conquistas comunicacionais democráticas, a França enfrenta algumas barreiras para a prática da comunicação pública.

#### *4.3.5 Comunicação Pública: conceito e prática no Brasil*

O conceito Comunicação Pública (CP) chega ao Brasil, na década de 90, através de texto, descoberto pela professora Heloiza Matos e traduzido pela professora Elizabeth Pazito Brandão, do francês Pierre Zémor. De certo modo, as ideias apresentadas pelo autor trouxeram consubstanciais elementos para contrapor a expressão ‘comunicação governamental’, que, naquela época, carregava significados fortemente atrelados a propósitos particulares e não públicos. Anos mais tarde, começam a surgir escritos de estudiosos brasileiros sobre o tema. As primeiras publicações foram organizadas pelos autores Martins (2003), Oliveira (2004), Costa

(2006), Duarte (2009) e Kunsch (2011). Todos, sem exceção, se inspiraram na tradução de *La Communication Publique* (ZÉMOR, 1995).

Como podemos perceber, no Brasil, o tema é uma área de pesquisa muito tenra. Tanto que, até hoje, falta uma consolidação mais conceitual entre os estudiosos brasileiros. E do ponto de vista governamental, notamos sua pouca inserção na gestão pública e escasso entendimento estratégico. A respeito dessa questão, o autor Teobaldo Andrade, já em 1982, afirmou que os governos não se preocupavam em prestar informações aos cidadãos acerca da prática da administração pública. Para Andrade (1982 apud HASWANI, 2013), a gerência dos órgãos públicos somente pode funcionar quando suas atividades e processos são compreendidos pelo povo.

O conceito comunicação pública chega ao Brasil num momento político bastante característico. Na época, as pessoas estavam discutindo sobre a construção da cidadania; a sociedade civil despontava com força e, no mesmo período, vários profissionais da área de comunicação acreditavam que a interface entre o Estado e cidadão não poderia ficar a cargo apenas da mídia, pois que não era (não é) portadora de toda a verdade.

Para o desenvolvimento deste tópico, optamos por remontar as primeiras definições de comunicação pública e, por conseguinte, discutir os conceitos mais contemporâneos, destacando exemplos elucidados pelos autores brasileiros. No artigo Instrumentos de Comunicação Pública, Duarte (2009) inicia suas reflexões discutindo a respeito dos significados atribuídos ao termo Comunicação Pública. O autor afirma que, no Brasil, alguns fazem referência à expressão como: veículos públicos; comunicação governamental e também como conjunto de instrumentos originários da Administração Pública. Há os que preferem explicá-la pelo caminho oposto – “ou o que não é comunicação pública: não trata de comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de um público” (DUARTE, 2009, p. 61). Portanto, o esforço maior está em elucidar que a comunicação pública – em consonância com a democracia – trabalha sintonizada com os interesses do cidadão e não dos gestores públicos.

Em 2006, a professora Elizabeth Brandão apresentou, no VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, um artigo, no qual discorreu acerca dos usos e significados da expressão CP, no Brasil e no mundo. Assim, Brandão (2006, p. 10) afirma que diante de inúmeras visões interpretativas do termo “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”.

Já Matos (1999) remete o conceito a um processo de comunicação instituído numa esfera pública que conglera o debate, a negociação, a tomada de decisões – condizentes à temas públicos –, como também o Estado, o governo e a sociedade. A partir dessa visão, o cidadão assume o posto de ator ativo que pode, mais diretamente, se expressar, dialogar e participar do processo democrático. Desta maneira, Matos (1999) não aceita a comunicação pública como sendo uma modalidade da comunicação política, porque a dinâmica da CP pede fluxo contínuo de informações, interlocução de mão dupla e envolve múltiplos atores, para além de partidos, candidatos, eleitores e mídia.

Em 2009, Duarte (2009) atesta que é comum escutarmos pessoas associando a expressão CP ao tema direito à informação. Entendemos perfeitamente esta vinculação porque é impossível dialogar, participar, exercer a cidadania sem elementos informativos básicos para a elaboração de novas ideias/attitudes. O espaço de atuação da Comunicação Pública é formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil, partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão). Esse processo específico trata do compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do atendimento de interesses referentes a assuntos e relevância coletivos. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, Duarte sugere que a

comunicação pública deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe,<sup>28</sup> à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e atendimento adequado, passando pelo direito a saber como são gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva nas

---

<sup>28</sup> Como sugere Gilberto Gil, “o povo sabe o que quer, mas o povo também quer o que não sabe”. GIL, Gilberto. **Rep**. In: O sol de Oslo. Faixa 8. Rio de Janeiro: Biscoito Fino, 2005. 1 CD.

decisões sobre aquilo que é de interesse público (DUARTE, 2009, p. 64).

Ou seja, o cidadão sai da condição de consumidor do governo, que quase sempre escuta e aceita tudo passivamente, para o estado de ator-partícipe exercendo o seu direito de conhecer, acompanhar, criticar e intervir nas políticas públicas. Do ponto de vista governamental, Kondo (2002, apud NOVELLI, 2006) atesta que governos podem estimular o engajamento e a maior participação dos cidadãos desde que nos seus instrumentos de gestão contemplem os dez princípios orientadores. São eles:

1. Compromisso - é preciso obter o **comprometimento dos envolvidos**, desde a classe política e a alta administração governamental até os próprios funcionários públicos.
2. Direito - O **acesso à informação e as possibilidades de participação** devem estar ancoradas em leis claras e objetivas.
3. Clareza - as funções e responsabilidade dos cidadãos e do governo em contribuir para a **discussão e tomada de decisão** devem ser explícitas.
4. Prazo - é preciso estabelecer prazo suficiente para que as discussões possam surgir e se consolidar ao longo do **processo de debate**.
5. Objetividade - as **informações fornecidas pelo governo aos cidadãos** devem ser objetivas, completas e acessíveis a todos.
6. Recursos - o governo deve alocar os recursos necessários para o desenvolvimento dos mecanismos de governança, incluindo o **treinamento e a capacitação de funcionários públicos**.
7. Coordenação - as iniciativas que demandam a **participação do cidadão precisam ser coordenadas nas várias esferas do governo** para não haver o risco de ocorrer uma “fadiga por excesso de consulta”.
8. Responsabilidade - o governo precisa **prestar contas das contribuições oferecidas pelos cidadãos** e, portanto, deve-se investir em mecanismos que sejam **abertos, transparentes** e de fácil fiscalização.
9. Avaliação - são necessários **instrumentos de avaliação** dos mecanismos de governança, a fim de verificar sua eficácia junto aos cidadãos.
10. Cidadania ativa - um dos maiores beneficiários da cidadania ativa é o próprio governo, que conta com a **ampliação da capacidade cívica da sociedade** e passa a implementar seus projetos a partir de prévio processo de legitimação dos cidadãos (KONDO, 2002, p. 288 apud NOVELLI, 2006, p. 84) (GRIFO NOSSO).

O conjunto de princípios de Kondo (2002) citado por Novelli (2006) consolida mais precisamente as características da comunicação pública e ancora sua

contribuição no exercício da boa governança. Ao debruçar sobre as frases destacadas, o que chama atenção é o desprezo por parte de alguns governantes quanto ao papel contributivo da comunicação para o êxito dos projetos e programas de governos. A governança, por si só, pede o intercâmbio com vários atores sociais, isso inclui fortemente o cidadão, sendo este instigado a participar dos assuntos públicos. Assim sendo, não há outro caminho que materialize tudo isso, senão pelo diálogo a serviço da cidadania, pois uma boa governança é aquela “(...) em que há participação, transparência e *accountability*; efetiva, efetiva e equitativa (justa); [e] assegura o cumprimento da lei” (DUARTE; VERAS, 2006, p. 54).

Segundo Novelli (2006, p. 86), “(...) o principal objetivo da comunicação pública, quando se aplica à prática da governança, é promover e viabilizar o relacionamento mais interativo e participativo entre governantes e governados”. Assim sendo, a comunicação pública, sob esta perspectiva, amplia seu compromisso porque estará posicionada dentro de uma política de gestão pública, que segue um modelo democrático e participativo. Na prática, a inserção da comunicação pública na governança vem como uma condição fática porque o próprio conceito de governança não inclui somente governo. De acordo com Duarte e Veras (2006, p. 54), a definição insere, além da execução da autoridade política, econômica e administrativa de temas públicos nas esferas federal, estadual e municipal, “(...) a articulação dos cidadãos para a defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações”. Ou seja, o cidadão na dinâmica da gestão pública é condição essencial para que haja democracia.

A discussão a cerca da CP ganhou lastro quando o escritor e ex-professor da USP Bernardo Kucinski<sup>29</sup> protagonizou, em 2008, o primeiro curso de extensão (*Comunicação Pública e de Governo*), voltado para comunicadores públicos e assessores de imprensa de governos e empresas públicas. Quando debruçamos sobre a sistematização das aulas – foram onze encontros –, identificamos que o conceito CP, trabalhado pelo escritor, está relacionado à comunicação de governo democrático, que segue os princípios da transparência, *accountability* e participação. Acrescenta ainda que, do ponto de vista interno, o Estado se empenha em organizar

---

<sup>29</sup> Bernardo Kucinski, jornalista, escritor e ex-professor da USP, trabalhou como assessor da Presidência da República durante o primeiro mandato do presidente Lula. A sistematização de todo o curso está disponível no site <http://kucinski.com.br/>.

as informações para divulgá-las e fornecê-las publicamente. Além de estar disponível para ouvir, servir, mobilizar e alertar o cidadão. Portanto, Kucinski (2008) reconhece a definição a partir dos três apontamentos citados, anteriormente, destacando o papel do Estado dentro do contexto político.

Durante o curso, Kucinski (2008) orientou e ofereceu aos alunos modelos práticos de como colocar os princípios da transparência e da *accountability*, na comunicação pública do governo. As sugestões práticas, que podem levar o órgão público a socializar informações ao cidadão, e, ao mesmo tempo, se organizar administrativamente, são em quatro frentes:

- Um sistema interno amplo de coleta, **organização e disponibilização da informação de governo** sempre atualizada em registros e bancos de dados digitalizados;
- Um conjunto de sites ou portais de qualidade. Um bom portal deve ter **grande número de unidades de conteúdo**; incluindo leis, regulamentos, decretos. Deve **ter os mais importantes serviços on-line**, tais como: licitações, editais, agendamentos, deve ter boa acessibilidade, com ferramentas amigáveis de busca, localização de temas, indicações de *links* e de endereços de instituições do governo;
- Um **sistema público de acesso aos sites e portais** em cada um dos bairros importantes do município, entradas de estabelecimentos públicos importantes, escolas e hospitais municipais;
- Uma **rede interna (intranet) para uso exclusivo dos servidores públicos** credenciados (KUCINSKI, 2008) (GRIFO NOSSO).

De modo bem pragmático, Duarte (2009) indica determinados instrumentos que podem operacionalizar a comunicação pública. Os exemplos sugeridos por Duarte (2009, p. 65) são “fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, atendimento ao cidadão, debates públicos, entre outros”. Porém, para serem enquadrados na ótica da CP vai exigir, antes de mais nada, que a organização pública opte, politicamente, por focar no interesse público e na cidadania. Entretanto, a afirmação parece desnecessária uma vez que a própria natureza dos órgãos públicos tem essa condição como *sine qua non*, inclusive está prevista na Constituição. Por outro lado, a ressalva é válida porque em vários episódios testemunhamos instituições trabalhando, prioritariamente, no empenho particular das lideranças. Logo, o contrário significa assumir a posição responsável por prestar o



melhor serviço, a partir da necessidade do cidadão, procurando oferecer informação adequada, oportunidades de diálogo e participação ativa.

Segundo Oliveira (2004), o conceito de comunicação pública envolve, “(...) toda a comunicação de interesse público, praticada não só por governos, como também por empresas, Terceiro Setor e sociedade em geral” (OLIVEIRA, 2004, p. 187). Deste modo, quando analisamos as definições dos autores brasileiros, percebemos que, de maneira geral, a visão se expande para além da esfera governamental, ou seja, insere atores do segundo e terceiro setor. Neste íterim, chegamos a concluir que apesar da maioria dos estudiosos brasileiros terem se inspirado na compreensão de Zémor (2003), divergem do autor francês porque este atribui a responsabilidade da comunicação pública, prioritariamente, às instituições governamentais. Matos ensina que

a contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. Sob o regime da comunicação pública, todos os agentes envolvidos na esfera pública devem desempenhar as atribuições que Zémor atribui exclusivamente ao Estado (MATOS, 2012, p. 54).

No senso comum, o termo comunicação pública costuma estar relacionado, principalmente, aos esforços comunicacionais – cujos temas são de interesse público –, e, que partem do governo, dos poderes Executivo, Legislativos e Judiciário e das empresas públicas. Contudo, a definição mais referenciada, pelos estudiosos, remete ao “(...) 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” (BRANDÃO, 2009, p. 31).

Assim como Duarte (2009), Kucinski (2008) também amplia as reflexões quando tenta definir pelo caminho do *que não é comunicação pública*. Para o autor, as circunstâncias listadas, a seguir, fazem parte do universo contrário; tais como: propaganda; promoção institucional ou de marcas ou de governos; jornalismo convencional; jornalismo advocatício, engajado ou ideológico; e comunicação científica. Em parte, discordamos do professor Kucinski porque estar ou não enquadrado como CP vai depender das razões que movem, por exemplo, a ação de

propaganda. Deste modo, se o propósito for tornar público o projeto/programa, instrumentalizar sobre como acessar o serviço e estar disponível para esclarecer dúvidas através de um telefone – de preferência 0800 – a propaganda, portanto, foi criada para atender a necessidade do cidadão e não a vaidade de quem a idealizou.

Para Bucci (2015, p. 40), “mesmo na universidade, o significado do que é (e do que não é) comunicação pública ainda é nebuloso, excessivamente multívoco”. No seu livro *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*, Bucci faz críticas veementes por entender que há distorções conceituais quando a definição se enquadra como qualquer mensagem da vida em sociedade, comunitária ou como campanhas do Estado. O autor também chama atenção quando alerta que precisamos fugir da permissividade semântica, ou seja, do conceito elástico atribuído à CP, em que tudo, nele, se enquadra.

Nesta mesma publicação, Bucci (2015) refuta algumas colocações de Duarte (2012) quando assevera que o autor foge de um conceito mais preciso, preferindo elencar os atributos e as características da CP. Ao mesmo tempo, enaltece o estudioso por ter proposto um esboço da deontologia da comunicação pública e posicionado o cidadão como protagonista nos assuntos que lhe dizem respeito, como também nos que não tenha procurado. Bucci (2015) percorre sua escrita analisando outros autores, que relacionam o entendimento da CP à expressão interesse público, à promoção da imagem, e, conclui o capítulo *Conceito reto: o que é (e o que não é) comunicação pública* levando o leitor a pensar sobre os aspectos práticos da comunicação pública.

Segundo Bucci (2015), a comunicação pública, na prática, exige reunir os itens dimensão pública, financiamento público, processo decisório público bem como estar a serviço dos cidadãos e não dos governantes. Ou melhor, inserir-se na condição de ser pública em todas as grandezas e fugir da comunicação governista, que tende a entoar a imagem do gestor. Apesar de todo o esforço reflexivo, Bucci (2015) não arrisca (ou não consegue desenvolver) uma definição mais objetiva de CP. Talvez, por isso, tenha preferido explicar as ações que a compõem e suas finalidades. Assim sendo, argumenta:

Além de descrito, é também um conceito prescritivo: A comunicação pública se compõe de ações afirmativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos

decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às finalidades, a comunicação pública, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada (BUCCI, 2015, p. 69).

Depois dessa trajetória conceitual acadêmica, podemos discutir, de forma breve, a partir de outra perspectiva: a governamental, precisamente nos mandatos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff. Até onde foi possível alcançar, angariamos dois conteúdos pouco conhecidos, que fizeram parte da era petista. O primeiro é inédito, pois trata de um texto sobre CP desenvolvido em abril de 2005, pelo Ministro Luiz Gushiken. Apesar do ministro reconhecer que há muita indefinição sobre o que é comunicação pública e quais consequências práticas traria para as atividades do governo, associa o tema “(...) ao direito à informação, à transparência, à liberdade de imprensa e ao dever do Estado de prestar contas” (GUSHIKEN, 2005, p.1). Além desses pilares, Gushiken acrescenta que a comunicação de governo deve primar por conteúdos educativos, informativos e de orientação social; focar no interesse público; capacitação técnica; e; não deve promover o governante.

O segundo conteúdo, criado no período do governo Dilma, diz respeito ao conceito comunicação pública. O texto foi desenvolvido pela Secom, durante a gestão da Ministra Helena Chagas<sup>30</sup>. Infelizmente, poucas pessoas sabem da existência da Instrução Normativa nº 5 (06 de junho de 2011), que dispõe sobre conceitos das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. Ao mesmo tempo causa estranheza porque segue na contramão de um dos princípios básicos da CP: tornar pública as decisões do governo. A definição descrita para CP incorporou a essência dos principais pilares defendidos pelo Ministro Gushiken. Portanto, percebemos uma continuidade no norte ideológico ao definir que

comunicação pública refere-se a ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2011).

---

<sup>30</sup> Foi ministra chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República Federativa do Brasil de janeiro de 2011 a janeiro de 2014.

#### 4.3.6 Barreiras que facilitam a entropia da comunicação pública, no exterior e no Brasil

Para Zémor (2012), a propagação complicada das normas e a abundância de textos, por vezes, podem colaborar para a entropia da comunicação pública, ou seja, para o desordenamento ou a degradação da CP. Além destes, que colaboram para a sua atrofia, existem ainda os intrincados procedimentos e instrumentos, que não facilitam o entendimento, o acesso aos dados e às informações públicas. Acrescem-se também as escassas fontes de informações legitimadas juridicamente e reconhecidas pela sociedade.

As ideias citadas no parágrafo anterior declaram como os órgãos públicos franceses criam barreiras impedindo a expansão da comunicação pública. A contribuição para este desserviço parte principalmente de uma comunicação de governo/Estado que está desconectada do cidadão. Ou seja, percebe-se o desconhecimento ou a falta de preocupação das entidades governamentais a respeito dos gargalos que impendem o usuário de aprender/apreender sobre as normas e os processos para acessar as informações de interesse público.

Outro impedimento, salientado pelo estudioso francês, que desorganiza a prática da comunicação pública, é a pouca atratividade da coisa pública. De acordo com Zémor, esta situação é agravada à medida que a coisa pública “é cada vez mais apropriada pelos especialistas de um mundo político-administrativo fechado sobre ele mesmo pela seleção, pela cooptação endogâmica, a acumulação e o prolongamento dos mandatos políticos” (ZÉMOR, 2012, p. 230).

Na Colômbia, Jaramillo López (2012) identificou, em 21 entidades públicas, cinco problemas de comunicação que impedem uma melhor relação comunicacional entre Estado, Governo e Sociedade. Esses problemas foram identificados durante o desenho do *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado* (MCPOI) e versam por caminhos que vão desde à falta de consciência sobre o papel estratégico da comunicação até o receio que envolve a relação entre os veículos de comunicação (interesse político) e as entidades públicas (não tem clareza na intenção comunicativa).

Quadro 08: Problemas de comunicação nas entidades públicas colombianas

<b>Concepção que as entidades públicas têm sobre comunicação</b>	Em geral, as entidades públicas reconhecem o dever de informar os resultados da gestão, mas “(...) predomina a necessidade de projetar a imagem do diretor ou do
------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>governante e não existe clareza nem consciência sobre a importância estratégica da comunicação” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 258).</p> <p>Prevalece a existência de assessorias de imprensa ou direção de comunicação cujas tarefas são prestar contas das ações do governo, do trabalho de relações públicas e administrar a imagem da diretoria.</p> <p>“(…) não existe a possibilidade de que a informação, e muito menos a comunicação, fluam entre os altos níveis e a base da organização” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 258).</p>
<p><b>Forma como os servidores públicos se relacionam com as entidades de acordo com sua vinculação</b></p>	<p>Há três formas dos servidores públicos se relacionarem/vincularem com as entidades: a) <b>a dos diretores</b> está caracterizada por uma memória curta, pois estão focados no presente e no futuro imediato. “Costumam levar em conta a administração anterior somente para se distanciar dela ou dar continuidade aos aspectos específicos e sentem que seu tempo é finito e caracterizado pela urgência” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 258 - 259); b) <b>a dos servidores da área administrativa</b>. Eles estão vinculados ao passado e acreditam que tudo de melhor ou de pior ficou para trás. “Esses servidores acreditam que por estarem há mais tempo na organização são ‘residentes’, e veem os diretores como ‘visitantes’, cuja permanência sempre será transitória (...)” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 258 - 259); c) <b>a dos assessores, ocupantes de cargos de confiança e terceirizados administrativos e operacionais</b>, que são contratados, geralmente, para desenvolverem trabalhos de curto prazo. “Realizam, em muitas ocasiões, suas atividades de maneira desarticulada e sem levar registros apropriados de sua gestão, fato que afeta a continuidade dos projetos (...)” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 258 - 259).</p>
<p><b>Resistência às mudanças</b></p>	<p>A atitude dos servidores públicos frente às mudanças define-se como de inércia. Isso acontece devido ao jogo de interesses políticos, tradição cultural da entidade e substituição periódica que pode organizar a gestão.</p> <p>“(…) são significativos os níveis de falta de esperança e ceticismo que têm como consequência uma baixa tolerância às transformações, que representa também um desgaste que aumenta a desconfiança” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 259).</p>
<p><b>Carência de uma cultura de informação</b></p>	<p>Os servidores não coletam nem processam informações, cotidianamente, apesar das entidades do Estado contarem com normas, processos e procedimentos para lidar com a informação;</p> <p>As entidades não contam com procedimentos eficazes para socializar a informação;</p> <p>“A ausência de uma cultura da informação afeta as relações entre as entidades e a sociedade, pois em seu conjunto é preciso reconhecer que aquelas não criaram mecanismos suficientes para garantir a adequada difusão da informação que produzem” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 259).</p>

	Obstante os órgãos públicos possuem ações que correspondem a um projeto político democrático, estas não se encaixam em um projeto de comunicação que aplique políticas de comunicação claramente definidas; “As políticas que existem nos campos da sistematização da informação se concentram em aspectos técnicos ou no estrito ajuste do que estipula a norma no tema de prestação de contas administrativas” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 259).
<b>Falta clareza na relação com os veículos de comunicação</b>	“Alguns meios atuam predominantemente com desconfiança e com interesse político, fato que, somado à falta de clareza por parte das entidades na sua intenção comunicativa, gera uma relação de mútuo receio e negatividade” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 259); “As entidades, por sua parte, manipulam seu poder político e recorrem à utilização da pauta publicitária para obter favor dos veículos” (JARAMILLO LÓPEZ, 2012, p. 260).

Fonte: Elaborado a partir de Jaramillo López (2012).

Diante do que foi possível conhecer sobre os impedimentos mais corriqueiros para a prática da comunicação pública, na França e na Colômbia, - na Itália nada a respeito foi mencionado no texto estudado -, percebe-se que os problemas mais comuns margeiam a falta de compreensão dos órgãos do Estado sobre a importância do acesso à informação e do diálogo com a sociedade. Outra questão é a acanhada visão, ou melhor, a ausência dela sobre a necessidade de estudar as melhores alternativas para tornar públicas as normas, os processos e os procedimentos de acesso às informações públicas. Assim, embora haja muitas barreiras para vencer “a comunicação pública é, ela própria, uma missão de serviço público” (ZÉMOR, 2012, p. 225).

No artigo de Rolando (2011) não foram descritas circunstâncias que levem ao atrofamento da prática da comunicação pública, porém existe uma barreira que preocupa Faccioli (2000). A estudiosa atesta que sem o conhecimento e a compreensão das leis, a relação entre o Estado e os cidadãos se configura como impensável. Sobre este assunto, Faccioli defende que

a comunicação normativa é a base da comunicação pública; não é pensável, de fato, qualquer atividade de relação e de troca entre as instituições do Estado e os cidadãos, se estes não são colocados em condições de conhecer e de compreender as leis. Dois são os aspectos a se considerar: a escrita das disposições normativas e sua publicidade. Em relação ao primeiro aspecto, é sabido o quão “obscura” é a linguagem das leis e como elas utilizam uma

terminologia técnica que se destina aos envolvidos diretamente nos trabalhos em questão e resulta incompreensível para a maioria do público (FACCIOLI, 2000, p. 46).

Diante do exposto, caberá ao Governo e ao Estado assumirem, como um dever irrevogável, a responsabilidade de democratizar o acesso à compreensão das leis, normas, decretos, colocando-as numa linguagem acessível ao povo, bem como as disseminando, publicamente, através dos vários esforços de publicidade disponíveis. Neste sentido, é fundamental a conscientização de que o significado das leis é histórico e está sempre mudando na medida das transformações sociais, que as pessoas vivenciam no mundo da vida. Nesta perspectiva, mais importante do que o consenso estabelecido nos costumes ou nas leis é a perspectiva de evolução contida na concepção do arcabouço jurídico como um permanente dissenso consentido sempre provisório e passível de revisão pela deliberação democrática dos cidadãos.

O contexto entrópico da comunicação pública, apresentado pelos autores estrangeiros, não é muito diferente do manifestado no Brasil. Apesar do processo de amadurecimento conceitual, ainda estar em curso, não encontramos, até onde foi possível pesquisar, nenhuma produção acadêmica focada nos aspectos que impedem, desorganizam a comunicação pública. Isto não quer dizer que situações de inconformidade já não tenham sido escritas por escritores brasileiros. Contudo, até agora, nenhum texto evidenciou mais diretamente as entropias.

Com base nas circunstâncias que mais saltam os olhos, cotidianamente, decidimos pontuar os principais gargalos impeditivos da CP, que acontecem na sociedade brasileira. Antes de prosseguir, vale lembrar a existência de leis e documentos históricos, que podem orientar os atores sociais a exercerem a comunicação em prol do bem comum. Invariavelmente, os aspectos considerados característicos da comunicação pública, vem de documentos históricos a exemplo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789). Neste, em específico, garante que “a livre comunicação de ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem” (artigo 11) e que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (artigo 15) (DECLARAÇÃO..., 2016). A livre expressão da opinião, o diálogo e a transparência de temas públicos demandam um processo de comunicação entre os atores sociais onde cada qual vai assumir sua responsabilidade no espaço público.

Porém, para assumir obrigações requer, por exemplo, descomplicar a linguagem das abundantes normas (decretos, leis, instruções normativas etc.); divulgar as ações do governo (ações, projetos e programas) e propaga-las. Esses cuidados não são seguidos sistematicamente, como condição natural da gestão pública, apesar da Constituição do Brasil, nos Artigos 5º e 37, garantirem, respectivamente, o direito de receber informações dos órgãos públicos e a administração pública obedecer ao princípio da publicidade. De modo que, todo o esforço comunicacional da administração pública, tenha caráter educativo, informativo e social.

Como não temos deontologia da comunicação pública, no Brasil, tomaremos por referência a praticada por Zémor (2012) para servir de contraponto às questões elucubradas. Antes de mais nada, é preciso registrar que entendemos a falta de deontologia como uma entropia porque não deixa claro sob quais políticas a comunicação entre Estado, governo e sociedade deve ser estabelecida. De maneira tal, que inexistem documentos oficiais na instância federal, a respeito. Porém, sem ampla divulgação, os ministros Luiz Gushiken e Franklin Martins (ambos do governo Lula) estabeleceram princípios, na Secom, que, provavelmente, possibilitaram indicar o caminho pelo qual a comunicação da presidência e dos órgãos do poder executivo deviam seguir. Entretanto, embora a Secretaria trabalhasse obstinadamente pela unidade das políticas de comunicação dos órgãos do governo, não havia garantia de que assimilassem na prática.

A descontinuidade de iniciativas públicas, marca registrada da política brasileira, também impede o desenvolvimento da comunicação pública. Isso ocorre quando o recém empossado põe termo as iniciativas da gestão anterior, desconsiderando a trajetória, o processo e os resultados, quer seja de um setor, projeto ou programa, sem dar qualquer explicação à sociedade. A medida decisória, quase sempre, é arbitrária. E a mudança começa pelo descarte de tudo que faz lembrar a administração precedida. Por conseguinte, notamos o desinteresse em analisar os impactos e os ganhos dessas ações, na vida do cidadão. Além disso, boa parte das pessoas nem sequer acompanhou o nascimento dessas iniciativas, quanto mais o fenecimento. Um exemplo recente aconteceu durante a presidência de Dilma



Roussef. Em 2012, a então Ministra da Secom Helena Chagas<sup>31</sup> extinguiu o Núcleo de Comunicação Pública (NCP) e, até a conclusão da pesquisa, as razões não foram conhecidas. Acreditamos que essa determinação estrangulou um espaço de discussão temático essencial para que pudesse influenciar, a longo prazo, as decisões por políticas de comunicação de governo. O desfecho do NCP poderia ter sido diferente, caso tivesse se tornado um setor da política de Estado, mas não aconteceu.

O nível de corrupção é outra circunstância causadora da entropia da CP. As denúncias investigadas, contra os políticos e gestores públicos de carreira, geram no cidadão sentimentos de muita insegurança e desconfiança, resultando em descrença absoluta com relação a qualquer informação que venha do governo. As consequências negativas, acreditamos, não somos ainda capazes de alcançar. De todo modo, conjecturamos que boa parte desses personagens estão à serviço de interesses particulares, o que colide visceralmente com os princípios da CP. Portanto, os casos de corrupção no Brasil sinalizam que a máquina pública foi tomada por algumas grandes corporações do mercado, através de muitos políticos, para satisfação de grandes interesses particulares e não para estar a serviço do povo. Dessa forma, o cidadão não se sente motivado a participar dos assuntos de interesse público, devido ao alto nível de incredulidade.

Um impeditivo, predominantemente corriqueiro, é quando os órgãos públicos criam barreiras para informar e prestar contas à sociedade. A grande maioria dos aparelhos públicos esquece de “considerar a comunicação como parte integrante do serviço” (ZÉMOR, 2012, p. 242) como também desconhece (ou negligencia) o seu papel estratégico na gestão para garantir a efetividade dos projetos e programas dos governos. Assim sendo, essa breve conjuntura pode indicar urgência em incorporar a CP como ponto de pauta política obrigatória a ser seguida pelo Estado. Pois, quando for reconhecida como política pública, os governos serão obrigados a adotarem os seguintes postulados:

- Toda comunicação pública de governo democrático [é] marcado pelos princípios da transparência, *accountability* e participação;
- Todo processo interno do Estado de organização da informação [volta-se] para fins de divulgação pública;
- Todo processo de Estado que envolve o fornecimento de boa

---

<sup>31</sup> Foi ministra chefe da Secretaria de Comunicação da Presidência da República de janeiro de 2011 a janeiro de 2014.

informação para fins de ouvir o cidadão, servi-lo ou mobiliza-lo ou alerta-lo (KUCINSKI, 2008).

Entre outras razões, que promovem a entropia da comunicação pública, podemos destacar: a) o desinteresse dos governos em estruturar plataformas de comunicação para garantir o alcance das informações em todo o país; b) comunicação desconectada das necessidades do cidadão; c) fontes de informações do governo não são divulgadas amplamente; d) disputas de poder estabelecidas entre os veículos de comunicação e o governo, onde, nesta arena, cada qual, predominantemente, luta pelos próprios interesses; e) o homem, desde tenra idade, não é educado, estimulado a se apropriar das pautas públicas; f) reprodução simbólica da ideia: '*a sociedade não quer saber de assuntos de interesse comum e coletivo*'; g) os órgãos públicos, principalmente nas instâncias estaduais e municipais, despreocupam-se com a comunicação interna.

Deste modo, após um breve apanhado a respeito das razões que emperram o avanço da CP, no Brasil, podemos considerar como medida de reversão urgente, que comunicação social seja ensinada e tratada como um bem, eminentemente social. Isso, independente do ator da sociedade, pois todos precisam desatrelar-se do conceito da visão particularista. Assim, no item a seguir, retomaremos a discussão pelo caminho do patrimonialismo, cujo pensamento, segue na contramão da CP e discute a apropriação da estrutura pública, pelos políticos e gestores governamentais, para fins particulares/personalistas.

#### 4.4 Patrimonialismo: o avesso da comunicação pública

O termo Patrimonialismo foi adotado nesta pesquisa por acreditar-se que o seu significado, expressa, essencialmente, a apropriação (dominação) de qualquer forma de recurso público pelo interesse privado. Para Campante (2003), a palavra substantiva Patrimonialismo advém do adjetivo patrimonial, que determina um tipo de dominação. Como o trabalho se propôs a investigar acerca da pragmática comunicacional da Presidência da República (governo Lula), nada mais coerente, que durante as análises das políticas e das estratégias de comunicação, fossem observados sob quais tendências estavam rendidas suas práticas, se à comunicação pública, com viés construtivista, ou ao patrimonialismo. Desta forma, é importante

destacar que, embora a estrutura da SECOM se posicione, legalmente, a serviço da comunicação presidencial, sua natureza deve ser, em absoluto, de caráter público. Segundo Faoro (2012, p. 820), “somente a lei, como expressão da vontade geral institucionalizada, limitado o Estado a interferências estritamente previstas e mensuráveis na esfera individual, legitima as relações entre os dois setores (...)”.

Nessa perspectiva, consideramos que o patrimonialismo se configura quando o político ou o administrador público (concursado ou comissionado) subordina as unidades políticas – abarcando pessoas, funções, dinheiro, bens materiais, influência e atribuições – ao individualismo. Portanto, os recursos e processos de que são detentores ficam voltados ao facciosismo particular do governante ou do partido. Essa situação é mais corriqueira do que podemos imaginar. Praticamente passa despercebida, porque a maioria dos cidadãos não acompanham os afazeres de entidades, grupos de trabalho e setores da máquina estatal e governamental. Para demonstrar, podemos salientar a crítica do deputado federal Jean Wyllys<sup>32</sup>, sobre o uso dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados, por Eduardo Cunha<sup>33</sup>. Durante o evento de posse, para assumir a coordenação da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FRENTECOM), Jean Wyllys lembrou que

(...) durante a gestão de Eduardo Cunha na presidência da Câmara, os veículos de comunicação da casa foram usados a serviço dele e de seus interesses. A FRENTECOM proporá a criação de uma coordenação colegiada com deputados de diferentes partidos e tendências para se responsabilizar pela da comunicação da Câmara, respeitando os interesses públicos sem atender a interesses de partidos e correntes. A coordenação colegiada substituirá a figura do deputado-coordenador de comunicação, criada por Cunha (JEAN WYLLYS ASSUME..., 2016).

Faoro (2012), no livro *Os donos do poder*, discute o tema Patrimonialismo através de um estudo amplo sobre a realidade histórica brasileira. O período demarcado pelo autor vai desde a Colônia até a Revolução de 1930. Entre outros propósitos, a obra revela as dificuldades em separar o patrimônio público dos bens privados, buscando pelas suas origens e singularidades. Além de discutir,

<sup>32</sup> Eleito pelo PSOL para os mandatos 2011-2014 e 2015-2018.

<sup>33</sup> Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB) foi presidente da Câmara dos Deputados, no período de 2015 a 2016, e teve o mandato cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados.

amplamente, a respeito de *estamento*, que, na publicação refere-se ao estado-maior da autoridade pública, ou seja, uma organização político-administrativa, que mantém a corporação de poder numa comunidade. Assim, embora a redação convide o leitor a profundo nível de reflexão sobre os temas apontados anteriormente, em parte alguma vem um conceito objetivo para Patrimonialismo. Contudo, os fatos históricos da nossa política, por si só, definem e exemplificam que ao longo de todo esse tempo tem prevalecido os interesses da elite política do Brasil. Para Faoro (2012, p. 819),

a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi.

O ranço personalista, que marca a trajetória política brasileira, vem subtraindo a coesão social e estimulando a obediência inquestionada de cidadãos, na relação com o poder público. Sobre a nódoa do predomínio das vontades particulares na biografia do nosso país, Holanda (1995, p. 146) afirma que é possível observar ao longo da história e “(...) que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”. Quanto ao aspecto da submissão, Campante (2003) se vale das ideias de Marx Weber para direcionar as análises sobre o sentido e o grau de aceitação da obediência como norma válida, “tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que creem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência”.

Holanda (1995), na obra *Raízes do Brasil*, afirma que a incapacidade para separar o espaço público do privado é um dos infortúnios da vida social, política e afetiva. O estudioso também explica como o patrimonialismo vem sendo reeditado na nossa história – predomínio perene das vontades particulares – e que os possuidores das posições públicas tinham dificuldades de compreender a diferença fundamental entre os âmbitos particular e público. Entretanto, não estamos convencidos da falta de compreensão porque, até hoje, os atos denotam mais descompromisso do que supressão de conhecimento. Segundo Max Weber (1925 apud HOLANDA, 1995), os detentores das posições públicas podem ser classificados como funcionário “patrimonial” ou burocrata. O primeiro coloca a gestão política como assunto de

interesse privado; “(...) as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário (...)”. No puro burocrata, os esforços e as funções asseguram garantias jurídicas aos cidadãos.

Faoro (2012) concorda com Holanda (1995) quando afirma que na história do Brasil a camada dirigente trabalha em causa própria, servindo-se dos instrumentos disponíveis do aparelho estatal. Kucinski (2008) corrobora com as reflexões dos autores reiterando que de todas as características atribuídas ao estado brasileiro, o mais significativo é o Estado Patrimonialista em que a máquina do Estado é empossada pelos interesses privados para se servir como se fosse patrimônio privado.

O patrimonialismo explica e sintetiza quase todos os outros ismos do nosso Estado e da nossa sociedade: o coronelismo, o corporativismo, o elitismo, populismo, até mesmo o patriarcalismo. O patrimonialismo tornou-se estruturante do Estado brasileiro quando o rei de Portugal criou as capitanias nas quais o conquistador acumulava o poder político e o poder econômico, ambos com o poder pessoal. Assim, o Estado brasileiro funda-se sem a demarcação entre esfera privada e pública. (...) A tal ponto [que] o patrimonialismo está no nosso DNA, que todos somos em alguma medida patrimonialistas, buscando interesses privados na máquina pública” (KUCINSKI, 2008).

Neste sentido, observamos que o padrão patrimonialista se manifesta ademais na forma como a comunicação de governo vem trabalhando há muito tempo. Notamos, portanto, insuficiente assimilação de que informação pública, seja ela comunicado interno, notícias veiculadas (nos meios próprios ou na mídia privada, pública e estatal), publicidade, discursos, pronunciamentos, entrevistas, falas para a imprensa (em *off* ou não), é um bem público. Assim, os agentes políticos e servidores devem apreender que toda informação pública é patrimônio do povo e, que, no exercício do cargo, a comunicação do Estado e do governo devem atender os interesses da sociedade. Contudo, a política brasileira acastela-se com histórias que enviesam a comunicação em direção ao personalismo na figura do político ou do gestor público. De tal modo, “é inadmissível continuar aceitando que a comunicação do poder público sirva apenas a gestores e, em última instância, a interesses personalizados” (MELLO, 2004, p. 149). Por conseguinte, a comunicação do poder público demanda novos aprendizados para os profissionais de comunicação do

Estado e governo bem como para os gestores governamentais. Assim sendo, a vivência precisa se firmar no interesse comum e não no individualismo.

Diante do exposto, o patrimonialismo da comunicação se apresenta quando todos os recursos do governo, destinados a informar, comunicar e educar, ficam submetidos a finalidades privadas. Desta maneira, este sentido expande, rigorosamente, para todas as ações e comportamentos sucedidos de setores destinados a trabalhar publicidade e comunicação de governo. Para Martins (2003, p. 61), “(...) o fenômeno do patrimonialismo consiste no uso para fins privados da máquina administrativa e dos bens públicos”. Vale salientar que, de alguma forma, aqui e ali, o DNA Patrimonialista se reproduz na sociedade, mas poucos identificam como “(...) promiscuidade entre coisa pública e coisa privada” (MARTINS, 2003, p. 61).

A Constituição Federal (Art. 37, § 1º) coíbe a autopromoção, uma vez que funcionários públicos e autoridades públicas não podem, dentro de suas funções, atuar em causa própria. Dentre as inúmeras situações que denotam faces patrimonialistas na comunicação governamental, podemos citar a troca de favores, o compadrio entre o poder público e os veículos de comunicação. Uma prática, nada incomum, é quando a fonte do governo privilegia informações públicas a determinado veículo almejando como retorno a publicação da matéria, do jeito que lhe convém, para atender interesses narcísicos. Segundo Bucci (2015, p. 26), “não são poucos os políticos brasileiros, alguns de boa-fé, que argumentam que a distorção do uso de verba pública para promoção das autoridades é uma falha (...)”.

Bucci (2015) também afirma que a comunicação governamental é um território em que o patrimonialismo resiste intocado. Portanto, verifica-se que esse fenômeno vem remojando e aprendendo a se adaptar aos contextos políticos com o fito de garantir a perpetuação da comunicação privada com feição ‘pública’. Isto posto, nota-se um desvio na finalidade pública da comunicação do Estado e governos além de interferir nos propósitos democráticos. Deste modo, a comunicação pública deve ser praticada no avesso ao patrimonialismo rendendo-se às finalidades de “(...) promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada” (BUCCI, 2015, p. 69).

## 5 OPÇÕES METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Este capítulo detalha a organização metodológica, que orientou o desenvolvimento da pesquisa. Portanto, as escolhas estiveram atreladas aos objetivos de analisar os princípios, as políticas e as estratégias de comunicação seguidas pela Presidência da República, nos governos de Lula, sob a ótica das premissas da comunicação pública (diálogo, comunicação com a sociedade e abertura à participação popular), explicar o que é uma política de comunicação pública e identificar possíveis dificuldades que o governo enfrentou para implantá-la.

### 5.1 Campo metodológico

O desenho metodológico seguiu uma arquitetura, que permitiu avaliar se determinadas premissas, da comunicação pública, estiveram presentes na Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR) e, ao mesmo tempo, favoreceu detectar as dificuldades enfrentadas, pela equipe de comunicação do governo, para introduzi-las. Esses aspectos fizeram parte da preocupação da pesquisadora no sentido de evitar qualquer possibilidade que isso escapasse à análise. Assim sendo, o percurso do estudo culmina na tentativa de oferecer subsídios explicativos e preliminares para esclarecer a política de comunicação pública adotada pela Presidência da República nos governos Lula.

A metodologia adotada para a construção da tese foi definida a partir dos autores: Bardin (1988); Fonseca Júnior (2006); Herscovitz (2010); Duarte (2006); Yin (2005); Bauer e Gaskell (2008); Marconi e Lakatos (2012). A escolha desses teóricos seguiu como critério principal a intimidade com o campo de pesquisa em comunicação; a minoria se enquadra como generalistas. Assim, mediante exames metodológicos, a pesquisa foi emoldurada como um estudo de caso, remetendo a um período da política brasileira de 2003 a 2010. Em essência, a pesquisa foi constituída com o intuito de conhecer e analisar as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República durante o governo Lula, procurando entender quão próximas estavam do modelo comunicação pública, associada à visão construtivista.

## 5.2 Estudo com abordagem qualitativa

Quanto à abordagem, a enquete é qualitativa por caracterizar-se pela ótica interpretativa. Pois, buscamos examinar a experiência comunicacional da Presidência da República - governo Lula - a partir de um grupo de profissionais, que trabalhou na Secretaria de Comunicação (SECOM/PR), e de documentos oficiais e não oficiais. Desse modo, a abordagem qualitativa procura obter

(...) dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995a, p. 58).

Portanto, as entrevistas, concedidas à pesquisadora, foram consideradas como principais objetos desse estudo não só porque contemplaram profissionais, que trabalharam na área de comunicação durante o governo Lula, mas, sobretudo, porque se constituíram em dados primários desta pesquisa. Com base nas transcrições, decidimos usar esse conteúdo como norteador para inspirar o modelo de exame e agregar outras fontes de informações necessárias.

Por isso, somamos ao *corpus*, para análise, determinados documentos de trabalho, inéditos e internos. São arquivos do acervo pessoal de alguns dos entrevistados que “(...) constituem valiosas fontes de pesquisa, seja pela especificidade dos tipos documentais que os caracterizam, seja pela possibilidade que oferecem de complementar informações constantes em arquivos de natureza pública” (CPDOC-FGV, 2015). Concomitantemente, afirma Yin (2005) que para os estudos de caso o uso de documentos se torna relevante quando corrobora e valoriza as evidências advindas de outras fontes.

Desse modo, uma das características de uma abordagem qualitativa é a coleta de vários tipos de dados para análise, visando entender a dinâmica do fenômeno (GODOY, 1995b).

## 5.3 Tipo de Pesquisa: exploratória, descritiva e estudo de caso

Baseado nos objetivos, podemos classificar a pesquisa como exploratória porque apesar de vasta publicação a respeito dos temas estratégias e políticas de



comunicação, pouco se conhece, acerca, no âmbito de uma Presidência da República, sendo analisado pelas óticas da comunicação pública e do paradigma científico construtivista. Pois, quase sempre, a abordagem estudada é, predominantemente, focada nas ações do marketing político ou eleitoral. Desse modo, a investigação proporcionou “(...) maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, [visando] (...) o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (GIL, 2008, p. 41).

Ao mesmo tempo, consideramos, também, como sendo um estudo descritivo devido ao esforço impelido para descrever o trabalho de comunicação da SECOM/PR e para levantar opiniões, atitudes e crenças a partir dos profissionais, que trabalharam na equipe de comunicação do Presidente Lula. Desse modo, fizemos uma descrição detalhada das características do fenômeno, o que exigiu uma série de informações sobre o assunto pesquisado. Para Triviños (1987), esse tipo de estudo tem o propósito de delinear os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Mediante o exposto, atestamos que a classificação quanto aos objetivos está adequada a abordagem qualitativa uma vez que lida com uma problemática pouco experimentada (exploratória) e procura entender o fenômeno na sua complexidade (descritiva). Assim sendo,

quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação [qualitativa] parece ser o mais adequado. Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada (GODOY, 1995a, p. 63).

A estratégia de pesquisa adotada foi o método, denominado, estudo de caso, visto que, através da experiência comunicacional da Presidência da República, nos dois mandatos do Presidente Lula, foi possível compreender o modo como a gestão executiva utilizou (ou não) os princípios da comunicação pública para trabalhar sua política de governo. Porquanto, de acordo com Schramm (1971 apud YIN, 2005, p. 31), o estudo de caso “(...) tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados”. Apesar de ser uma estratégia de investigação mais aceita para temas contemporâneos, nada impede que o estudo se alie, também, aos métodos de uma

pesquisa histórica para trabalhar com “(...) situações emaranhadas entre fenômeno e contexto” (YIN, 2005, p. 32).

O estudo de caso em questão, *comunicação do governo Lula*, deteve-se, principalmente, em interpretar o trabalho da unidade social Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR), por meio dos que participaram naquela época. Optamos por essa investigação porque o trabalho da comunicação destoava do padrão pragmático, que vinha sendo estabelecido ao longo da história política brasileira. Ou seja, algumas atividades e ações de comunicação, da presidência, se apresentavam bastante próximas das políticas informação, participação, inclusão e mobilização social. No entanto, o governo Lula não deixou de repetir os arquétipos: a) a comunicação não fez parte da política estrutural do governo; b) estreita relação entre governo e empresários; e; c) a grande mídia continuou recebendo a maior parte dos recursos públicos destinados à área de comunicação, por conta de um critério de distribuição das verbas baseado na lógica de mercado, ou seja, concessão de uma maior parcela para quem deter uma audiência mais ampla, apesar da política de verbas publicitárias ter alcançado os pequenos veículos que nunca antes tinham recebido este tipo de aporte financeiro governamental.

#### 5.4 Contexto da pesquisa

O percurso metodológico, para a escrita da tese, teve início durante o processo de seleção do doutorado, em 2012. Definido o tema do estudo, foram contatados profissionais que trabalharam na área de comunicação do governo Lula, com o intuito de levantar os primeiros depoimentos e documentos. Desde então, construímos uma rede de contatos formada por indivíduos que atuaram na Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM/PR). Assim sendo, logo no início, constatamos que, praticamente, não há registros sobre as políticas e as estratégias de comunicação empreendidas nos dois mandatos do presidente Lula. Deste modo, percebemos que, para desenvolver a pesquisa, o corpus deveria contar com objetos diferenciados, já que os fatos desse experimento estão fragmentados em fontes distintas e, principalmente, nas memórias dos que vivenciaram a experiência e estão dispostos a compartilhá-la.

Na etapa de seleção dos nomes, a atenção maior foi garantir a captura de depoimentos que alcançassem os dois mandatos, relatassem visões diversificadas

sobre o mesmo fato e adviessem de setores diferentes da SECOM/PR. Dessa forma, conseguimos obter uma abrangência perceptiva de pontos de vistas bastante amplos, contribuindo para o alcance dos objetivos. Os treze profissionais foram indicados pelos próprios selecionados, o que facilitou o acesso da pesquisadora aos entrevistados. Pois, nos estudos qualitativos “a finalidade real (...) não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (GASKELL, 2008, p. 68).

Duarte (2006) orienta que para a seleção dos informantes, devemos levar em consideração o envolvimento das fontes com o assunto, disponibilidade e disposição em falar. Destarte, como podemos observar no quadro abaixo, as fontes entrevistadas ocuparam relevantes funções, na Secretaria, e boa parte foi contatada mais de uma vez, por distintos meios (pessoalmente, Skype e e-mail). É importante destacar, ainda, que a amostra constituiu o tipo não probabilístico intencional, por termos selecionado os respondentes através de juízo do conhecimento temático e pelas suas experiências no governo Lula. Vejamos as duas formas de apresentação dos entrevistados, nos quadros a seguir:

Quadro 09: Lista dos entrevistados

<b>Entrevistados</b>	<b>Setor/Função</b>	<b>Período que atuou no governo Lula</b>	<b>Entrevista: data, local e meio</b>
Jorge Duarte	Diretor do Núcleo de Comunicação Pública (SECOM/PR)	2004 – 2010 (trabalhou no governo Dilma de 2011 a 2012).	28/07/2014, Brasília, presencial 02/04/2015, via Skype
Nelson Breve	Secretário de Imprensa	2007 – 2010	29/07/2014, Brasília, presencial e via e-mail em 2015
Silvia Sardinha	Diretora de Publicidade da (SECOM/PR)	2004 – 2006	29/07/2014, Brasília, presencial e e-mail 03/11/2015
Marcelo Moraes	Diretor de Publicidade	2003 - 2010	30/07/2014, Brasília, presencial

Ana Cristina Gonçalves	Diretoria de Imprensa e de Patrocínio	2003 – 2007	31/07/2014, Brasília, presencial
Gioconda Vieira Bretas	Assessora do Gabinete da Secretaria-Geral (SECOM/PR)	2005 – 2010	01/08/2014, Brasília, presencial
Ricardo Kotscho	Secretário de Imprensa	2003 – 2004	04/11/2014, São Paulo, presencial
Eugênio Bucci	Presidente da Radiobrás	2003 – 2007	22/05/2015, via Skype
Marcus Flora	Secretário Executivo Adjunto da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da PR	2003 – 2005	24/04/2015, via Skype e via e-mail
Antonio Lassance	Chefe de Gabinete da SECOM/PR	2003 – 2005	24/04/2015, via Skype e via e-mail
Armando Medeiros	Assessor Especial (Trabalhou no Núcleo CP)	2003 – 2009	08/04/2015, via Skype e e-mails 2015
Maurício Lara	Assessor da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica (SECOM/PR)	2003 – 2004	29/04/2015, via Skype
Laércio Portela	Diretor de Mídia Regional (Secretaria de Imprensa)	2005 - 2010	18/11/2016 e 19/12/2016, presencial.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2015.

Quadro 10: Tempo de atuação dos entrevistados no governo Lula

Entrevistados	Primeiro Mandato				Segundo Mandato			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jorge Duarte								
Nelson Breve								
Silvia Sardinha								
Marcelo Moraes								
Ana Cristina Gonçalves								
Gioconda Bretas								
Ricardo Kotscho								
Eugênio Bucci								
Marcus Flora								
Antonio Lassance								
Armando Medeiros								
Maurício Lara								
Laércio Portela								

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2016.

Como percebido, esse conjunto de informantes possibilitou entrar em contato com diferentes visões e relatos, a respeito da experiência comunicacional do Presidente Lula. Para Gaskell, independente dos critérios de seleção dos entrevistados, “(...) o objetivo é maximizar a oportunidade de compreender as diferentes posições tomadas pelos membros do meio social” (GASKELL, 2008, p. 68). Além do mais “a relevância da fonte está relacionada com a contribuição que pode dar para atingir os objetivos de pesquisa” (DUARTE, 2006, p. 69).

### 5.5 Tipo de pesquisa quanto aos instrumentos: pesquisa de campo (entrevistas), bibliográfico e documental.

Os instrumentos técnicos que operacionalizaram a pesquisa foram a pesquisa de campo (entrevistas), o bibliográfico e o documental. Esse delineamento metodológico foi composto para garantir o alcance dos objetivos do estudo, uma vez que, enquetes envolvendo as áreas de comunicação e política têm exigido técnicas e procedimentos híbridos. No tocante ao primeiro instrumento, “(...) o pesquisador vai a campo buscando ‘captar’ o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes” (GODOY, 1995b, p. 21).

O trabalho de campo teve início no segundo ano do doutoramento, o que resultou em duas viagens em 2014. A primeira foi à Brasília, no mês de julho, e a segunda viajamos à São Paulo, em novembro do mesmo ano. Assim sendo, no Distrito Federal, visitamos a Biblioteca da Presidência da República, com o intuito de coletar documentos da época, como também entrevistamos seis fontes (Quadro 09), que trabalharam em setores distintos na SECOM/PR, no período Lula. Em São Paulo, foi a vez de conversar com Ricardo Kotscho, o primeiro Secretário de Imprensa do governo estudado. Segundo Gil (2008), em se tratando de pesquisa de campo, basicamente se desenvolve por meio de entrevistas com informantes para apreender explicações e compreender os fatos.

Por conseguinte, o recurso metodológico utilizado, na abordagem pessoal e via Skype, foi a entrevista em profundidade, que possibilitou explorar o assunto “a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada” (DUARTE, 2006, p. 62). As entrevistas realizadas nos formatos presencial e e-mail duraram, em média, uma hora, o que permitiu fornecer “dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação” (GASKELL, 2008, p. 65). Os relatos presenciais foram gravados e se desenrolaram de maneira livre e agradável, sendo guiados por questões abertas, não estruturadas, que conversavam com os propósitos da tese.

Para melhor compreender como se deu a abordagem aos entrevistados, inicialmente, todos foram provocados a falar livremente a respeito das suas experiências no trabalho de comunicação da Presidência. A partir das falas mais

significativas, procuramos elaborar e aprofundar novas questões dentro dos vieses enaltecidos pelos respondentes, considerando seus conhecimentos e vivências. Esse formato permitiu o acesso às várias memórias de maneira bastante fluída. Assim, as entrevistas seguiram o modelo de tipologia aberta, ou seja, não houve sequência predeterminada de questões ou parâmetros de respostas. Sobre essa tipologia, o escritor Jorge Duarte atesta que

tem como ponto de partida um tema ou questão ampla e flui livremente, sendo aprofundada em determinado rumo de acordo com aspectos significativos identificados pelo entrevistador enquanto o entrevistado define a resposta segundo seus próprios termos, utilizando como referência seu conhecimento, percepção, linguagem, realidade, experiência. Desta maneira, a resposta a uma questão origina a pergunta seguinte e uma entrevista ajuda a direcionar a subsequente. A capacidade de aprofundar as questões a partir das respostas torna este tipo de entrevista muito rico em descobertas (DUARTE, 2006, p. 65).

No curso natural das elucubrações e do processo de amadurecimento da tese, fomos percebendo a necessidade de aprofundar os questionamentos. Por isso, novas indagações foram surgindo, sendo inevitáveis, portanto, os movimentos de conversar com os já entrevistados e com outros personagens, que foram sendo descobertos ao longo da pesquisa. Essa decisão pode ser compreendida, se levarmos em consideração que o início da pesquisa de campo se deu no segundo ano do doutoramento. Dentro dessa acepção, Duarte (2006) lembra que, quando necessário, é preciso entrevistar mais de uma vez a mesma fonte para complementar, verticalizar ou reflexionar novas questões.

Na segunda abordagem, optamos novamente pela entrevista. Essa decisão foi pertinente para aprofundar resultados obtidos anteriormente. Logo, desenvolvemos um questionário estruturado (Apêndice A) com doze perguntas abertas para o conjunto de informantes. Todos receberam o rol de perguntas por e-mail, entre os anos de 2015 e 2016, porém apenas alguns responderam. A escolha pelo questionário justifica-se pelo fato da maioria dos entrevistados morar em outras regiões do país e para não dedicarmos tanto tempo na transcrição das entrevistas e fazermos as análises mais rapidamente.

Outra deliberação, foi trazer para a discussão pontos de vistas mais contundentes sobre a comunicação da Presidência no período estudado. Essa medida angariou críticas de cinco estudiosos que costumavam, naquela época, acompanhar

as determinações políticas do presidente Lula. Entre as pessoas questionadas estão Gustavo Gindre, Maria José Oliveira, Murilo Ramos, Marcos Dantas e Laurindo Leal Filho (Lalo). Todos receberam, por e-mail, breve questionário contendo três perguntas (Apêndice B), indagando-os sobre a estratégia de comunicação do governo, os principais alicerces da comunicação pública (diálogo, participação e comunicação com a sociedade) e, por último, a prática da comunicação da Presidência.

A pesquisa bibliográfica foi também um dos instrumentos utilizados para levantar as publicações existentes. Segundo Stumpf (2006), trata-se de identificar, localizar e obter a bibliografia pertinente sobre o assunto. Uma vez que havíamos definido os temas chaves da pesquisa, identificamos livros, artigos e teses que integram e margeiam o campo do estudo. Nas buscas iniciais, constatamos que a respeito de políticas e estratégias de comunicação, no que tange à Presidência da República, independentemente do governo, não existe praticamente nada publicado.

Durante consulta às bibliografias, revisamos a literatura buscando aprofundar os conceitos-chaves e suas relações. Esses exames ajudaram na formação do quadro teórico e conceitual, como também, alicerçaram as reflexões na etapa de análise dos dados coletados. Logo, a pesquisa bibliográfica coloca “(...) o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto” (LAKATOS; MARCONI, 2012, p. 44).

Outra técnica empregada foi a pesquisa documental, pois trata de “(...) um recurso que complementa outras formas de obtenção de dados, como a entrevista e o questionário” (MOREIRA, 2008, p. 272). Segundo Gil (2008, p. 45), “(...) a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Deste modo, o contato com os profissionais da SECOM/PR, que trabalharam no governo Lula, e as constantes pesquisas na internet permitiram angariar fontes diversificadas. Assim, parte dos documentos analisados foram indicados e cedidos pelos próprios entrevistados (alguns do acervo particular) e outros descobertos na internet.

Os documentos granjeados são fontes importantes porque oferecem dados de como era o trabalho de comunicação da Presidência, além de serem indicados para pesquisa de natureza histórica. Vale ressaltar que adquirimos documentos internos da SECOM/PR, que podem ser considerados fontes inéditas (nunca foram analisados) e, outros, fontes já publicadas (conteúdos organizados). Deste modo, à medida que fomos captando material para a pesquisa, e, estabelecendo contatos preliminares com



os documentos, percebemos que a segunda gestão do governo Lula oferece mais conteúdo sistematizado do que a primeira.

Seguindo os critérios estabelecidos pelos autores Moreira (2006) e Eco (2001), classificamos os documentos da seguinte maneira:

Quadro 11: Fontes inéditas e publicadas

Fontes Inéditas	Fontes Publicadas
Textos Esparsos II, sobre comunicação de governo 2004 - 2010 (arquivo pdf Comunicação na SECOM - Sobre II).	Publicação Brasil 2003 a 2010 (impresso e digital).
COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (arquivo doc LEGADO SECOM final Corrigido).	A Política de Comunicação de Governo (Palestra Ministro Gushiken, no Fóruns do Planalto) (pdf)
Manuscrito do Ministro Gushiken sobre Comunicação Pública, 04/2005 (arquivo doc). (Anexo A).	Mensagem ao Congresso Nacional dos anos 2004 a 2010.
Roteiro palestra do Ministro Gushiken para o III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisa em Comunicação (ALAIIC), na USP (arquivo doc).	Entrevista de Lula concedida à Emir Sader e Pablo Gentili no livro Lula e Dilma (capítulo <i>O necessário, o possível e o impossível</i> ) (digital)
SECOM PR Relatório de Gestão 2007-2010 (arquivo doc).	Matéria: <i>Os oito princípios da comunicação pública, segundo o ministro Gushiken</i> (digital)
Manuscrito <i>Comunicação Pública, a experiência de um núcleo da Presidência da República</i> . Autores: Jorge Duarte e Armando Medeiros (arquivo doc).	Entrevista de Luiz Gushiken à Revista CENP ( <i>SECOM rompe barreira e estimula nova etapa nas relações com o mercado publicitário</i> ).
SECOM e Comunicação Pública Abrapcorp 2 (arquivo ppt).	Caderno 1ª Confecom Conferência Nacional de Comunicação (arquivo pdf)
Breve carta de princípios Ricardo Kotscho (arquivo doc).	Artigo Venício Lima O que aconteceu com as propostas da Confecom? (digital).
Decretos que normatizam a comunicação da Presidência da República (arquivo pdf).	Comunicação Social (Palestra Ministro Franklin Martins, no Ciclo de Palestras e sistematizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos) (arquivo pdf).

Principais atividades do Núcleo de Comunicação – 2009 (arquivo pdf).	Palestra do Ministro Franklin Martins, proferida no Seminário Mídia e poder: a construção da vontade coletiva. No auditório do Ipea, em Brasília, ano 2008 (arquivo pdf).
	Livro No Planalto com a Imprensa (impresso).

Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2016.

Como pode ser observado, no quadro anterior, as interações com os entrevistados e as persistentes procuras por conteúdos permitiram achar documentos, que apoiam substancialmente a investigação. Destacamos, por exemplo, a publicação *Brasil, 2003 a 2010* que traz um balanço do governo Lula, abordando os principais eixos da sua gestão, e, o anuário *Mensagem ao Congresso Nacional*, no qual o poder executivo descreve os feitos do ano corrente e as atividades planejadas para o ano seguinte. Desse modo, os materiais inéditos e publicados (Quadro 11) trouxeram mais subsídios para o alcance dos objetivos da tese. Outra contribuição, fruto do diálogo com os profissionais da época, foram as indicações de publicações recentes e pretéritas sobre o governo Lula e assuntos correlatos, que enriqueceram a pesquisa bibliográfica.

## 5.6 Categorias de análise

As horas de gravação, fruto das entrevistas em profundidade, geraram grande quantidade de informações, o que exigiu maior atenção nas atividades de classificação dos subsídios para estabelecer os grupos temáticos sem se distanciar dos objetivos da pesquisa. Assim, foi criado um esquema de análise fruto do arcabouço teórico e das entrevistas, que serviram de inspiração para firmar as categorias da nossa estrutura de análise. Para Duarte (2006, p.79), as categorias

são estruturas analíticas construídas pelo pesquisador que reúnem e organizam o conjunto de informações obtidas a partir do fracionamento e da classificação em temas autônomos, mas inter-relacionados. Em cada categoria, o pesquisador aborda determinado conjunto de respostas dos entrevistados, descrevendo, analisando, referindo à teoria, citando frases colhidas durante as entrevistas e a tornando um conjunto ao mesmo tempo autônomo e articulado.

Tanto as entrevistas transcritas como os documentos foram examinados a partir das categorias de análise e interpretados sob o viés criterioso da revisão bibliográfica e das questões que orientaram a tese. Os critérios de análise surgiram a partir das principais teorias que alicerçam a pesquisa, sendo mais enfática, para este estudo, a teoria da comunicação pública. Essa sinergia fortalece o referencial teórico da metodologia que foi constituído e conectado pelo referencial conceitual da tese. É basilar que os referenciais, tanto da tese em si, como os da metodologia, apresentem canais de convergência para uma análise de dados mais devotada ao objeto da pesquisa.

Nas transcrições, em particular, a atenção deteve-se nos padrões e nas contradições. Destarte, o primeiro passo para a construção das estruturas analíticas foi conhecer, a partir da identificação de expressões e falas, as 'unidades de registro'. Essas unidades de registro foram coligadas pelo critério das semelhanças semânticas e, em seguida, cada conjunto se constituiu uma categoria.

Elaboramos, desse modo, doze categorias que resumem praticamente todos os dados essenciais para a análise. As oito primeiras, dessas categorias (Quadro 12), foram elaboradas a partir das falas próximas ao contexto da Comunicação Pública (CP), que para uma melhor compreensão confrontamos com as principais bases teóricas. As outras quatro (*Política de Comunicação, Estratégia de Comunicação, Patrimonialismo e Dificuldades enfrentadas pela equipe de comunicação*) foram construídas para dar conta de um volume de dados que não se referem diretamente à Comunicação Pública, mas que expressam, ao mesmo tempo, o cerne da pesquisa. Essa decisão atendeu às análises dos registros próximos aos assuntos Política e Estratégia de Comunicação, e, aos imprescindíveis questionamentos: se as políticas e estratégias de comunicação da Presidência não se aproximaram da CP como podemos caracterizá-las? Quais foram as adversidades que a SECOM/PR enfrentou?

Assim, a partir dessa trajetória chegamos às doze categorias de análise que serviram para examinar, juntamente com o referencial teórico, todo o *corpus* estudado.

Quadro 12: Categorias de Análise

<b>Categorias próximas à Comunicação Pública</b>	
<b>Informação</b>	Divulgar, levar e disponibilizar informações sobre os programas, projetos e ações governamentais com conteúdo suficiente para usufruir dos serviços públicos oferecidos. Tornar as informações de interesse público acessíveis.
<b>Comunicação (diálogo)</b>	Diálogo com a sociedade. Ouvir as demandas e as expectativas. Construir relação dialógica com o cidadão. Expressar e ouvir.
<b>Participação</b>	Ações do governo para criar e oferecer espaços públicos de diálogo e decisão. Debate público para discutir pautas comuns. Criticar e deliberar sobre temas de interesse público. O cidadão atua como ator social e não mero ouvinte. Garantia da expressão. Estimula o cidadão a ser protagonista.
<b>Comunicação Pública</b>	Presença da CP na comunicação da Presidência do governo Lula. Diálogo entre Estado, Governo e Sociedade. Comunicação a serviço do interesse público.
<b>Mídia</b>	Relacionamento com a mídia. Referente aos meios de comunicação. Os esforços para o governo Lula informar e comunicar (não) dependeram do apoio da mídia.
<b>Publicidade</b>	Promoção dos serviços oferecidos, ofertados pela administração pública. A publicidade foca a autopromoção (gestor público, governo) ou informa os programas, os serviços públicos ao cidadão para que conheça e aprenda como utilizá-los. Campanhas a serviço da utilidade pública.
<b>Accountability</b> (prestação de contas)	Prestação de contas à sociedade sobre as ações e gastos do governo. Transparência.
<b>Equipe de governo capacitada para informar e dialogar com o cidadão</b>	Governo preocupado em informar e capacitar as equipes de trabalho para estarem melhor preparadas no atendimento ao cidadão. As equipes são aliadas estratégicas. Diálogo com o público interno.
<b>Categorias Transversais</b>	
<b>Política de comunicação</b>	Políticas determinadas pela Presidência da República para nortear o trabalho de comunicação. Formas de organização e

	comportamentos que orientaram o labor da comunicação durante os governos.
<b>Estratégia de comunicação</b>	Caminhos determinados (ações, projetos e programas) para o cumprimento das políticas, missão e objetivos de comunicação.
<b>Patrimonialismo</b>	A comunicação posicionada/praticada para atender os interesses particulares. Distante da feição comum. Adere aos interesses privados, individuais.
<b>Dificuldades enfrentadas pela equipe de comunicação</b>	Impedimentos enfrentados pela equipe de comunicação, da Presidência da República, para colocar em prática o planejado.

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Para Bardin (1988, p. 37), as categorias, na sua aplicação metodológica, funcionam como “gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivas da mensagem”. O *corpus* analisado, no qual inferimos as categorias, faz parte do contexto político brasileiro do período dos governos Lula. As gestões do presidente (2003 a 2010) pareciam distintas dos governos anteriores, porque alguns setores organizados passaram a ter a chance de experimentar a possibilidade de dialogar e participar de espaços públicos para conversar e deliberar sobre políticas públicas, o que já representou um fator de inclusão democrática relevante. Até aquele período, não se via tantos chamados de uma gestão do Porte Executivo Federal convocando atores da sociedade para conversar a respeito de pautas de interesse público. Apesar da convocação, a resposta a ela ficou prejudicada pelo nível de alienação e fragmentação existente na população.

As inferências permitiram relacionar os dados contraídos com o seu contexto, buscando confirmar ou não os pressupostos. “Na análise de conteúdo, a inferência é considerada uma operação lógica destinada a extrair conhecimentos sobre os aspectos latentes da mensagem analisada” (FONSECA JÚNIOR, 2006, p. 284). Significa, portanto, retirar informações que estão para além do que é percebido num primeiro momento, ou seja, busca por “(...) pistas que desvendem os significados aparentes e/ou implícitos dos signos (...), expondo tendências, conflitos, interesses, ambiguidades ou ideologias presentes nos materiais examinados” (HERSCOVITZ, 2010, p. 127). Desta maneira, à medida que os conteúdos foram submetidos às inferências, foi possível interpretar o contexto dos dados, constatar as predisposições,

os obstáculos, as contradições e as ideias, que fizeram parte da comunicação da Presidência da República.

Por conseguinte, o desenvolvimento das análises procurou corresponder aos propósitos da pesquisa legitimando as constatações através dos indicadores (presença/ausência das categorias) e, ao mesmo tempo, confrontando os resultados com as teorias discutidas no estado da arte. Desta forma, o texto descreve e analisa as políticas e as estratégias de comunicação dos governos Lula, procurando entender quão próximas estavam do modelo de comunicação pública concebido na perspectiva da visão construtivista. Nesta etapa da pesquisa – referência à análise de dados e elaboração dos resultados – foi fundamental inserir trechos das falas dos entrevistados, para acarear o discurso com a prática e testar os pressupostos. Todavia, afirma Bardin (1988, p. 69), que o tratamento dos resultados tem a finalidade de “(...) estabelecer uma correspondência entre o nível empírico e o teórico, de modo a assegurar-nos – e é esta a finalidade de qualquer investigação – que o corpo de hipóteses é [seja] verificado pelos dados do texto”.

## 5.7 Condução da análise

As análises documental e de conteúdo caracterizaram os métodos empregados para analisar o *corpus*. Segundo Moreira (2006), a análise documental é uma forma de investigação que descreve e representa documentos, contextualizando fatos, situações e momentos. Num primeiro átomo, identificamos e separamos os documentos por mandato, classificando-os em pastas nominadas, acompanhadas das suas referidas fontes. Essa organização prática facilitou o acesso ao conjunto de documentos e conteúdos para as situações de exame e, conseqüentemente, para refletir sobre o *corpus* delimitado da pesquisa. O conjunto de documentos, que fora demarcado, permitiu contextualizar os fatos da história comunicacional da Presidência.

Segundo Herscovitz (2010), o método da análise de conteúdo tem a vantagem de possibilitar o processamento analítico de uma grande quantidade de informações por um período de tempo longo, percebendo tendências em momentos históricos distintos. Assim sendo, o método se adequa, corretamente, porque o volume de informações abrangeu oito anos do governo Lula. Além do mais é uma técnica que

produz “(...) inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetiva” (BAUER, 2008, p. 189).

A definição do *corpus*, para o trabalho de pesquisa, seguiu algumas etapas. Depois da organização prática dos objetos (entrevistas e documentos), construímos uma linha do tempo indicando, cronologicamente, os principais fatos vivenciados pela SECOM/PR que remetem ao assunto comunicação. Essa foi a maneira como fomos determinando os objetos, que deveriam fazer parte do *corpus*. Por conseguinte, reparamos que o primeiro desenho do *corpus* se apresentou com um horizonte amplo e praticamente inviável de ser operacionalizado. Ou seja, precisávamos de um recorte plausível para atender a problemática da pesquisa e, ao mesmo tempo, sair do estágio de *corpus ampliado* para *corpus investigado*. Pois, mesmo em se tratando de uma pesquisa que não utiliza amostra probabilística,

o “corpus” a ser observado também deve ser explicitado, seja ele um caso observado no ambiente natural de sua ocorrência ou um grupo de documentos, precisando informações relativas ao objeto, espaço e tempo, além de esclarecer sobre os passos e critérios empregados no processo de pesquisa (PERUZZO, 2008, p. 12).

Assim sendo, o corpus foi explicitado em dois quadros com a sua contextualização na cronologia dos fatos do primeiro e do segundo mandatos. É importante elucidar que cada quadro foi estruturado com os principais episódios comunicacionais da época. Quanto aos objetos relacionados, foram as entrevistas (relatos inéditos) a prioridade maior e, depois, os documentos que ofereceram mais elementos para confrontar os relatos e desvelar as políticas e as estratégias de comunicação do Presidente Lula. Feitas essas ressalvas, cabe apresentar os quadros abaixo.

Quadro 13: Primeiro mandato: contextualização do *corpus* na cronologia dos fatos

<b>Primeiro Mandato (2003 – 2006)</b>			
<b>Fatos em comunicação</b>	<b>Período</b>	<b>Objeto</b>	<b>Balanço do governo (2003 a 2010)</b>
Transição da SECOM do governo FHC para governo Lula	Outubro e novembro <b>2002</b>	Entrevista com Ana Cristina Gonçalves, concedida à pesquisadora	Publicação <i>Brasil 2003 a 2010</i> . Capítulo

		(31/07/2014, Brasília, presencial).  Entrevista Marcus Flora, concedida à pesquisadora (24/04/2015, via Skype e via e-mail).	Democracia e Diálogo.  Arquivo em pdf Textos Esparsos II, sobre comunicação de governo (2004 - 2010).
Primeira fala do Ministro Luiz Gushiken sobre a comunicação do governo Lula	04 de setembro de <b>2003</b>  Evento Fóruns do Planalto, em Brasília.	<i>A Política de Comunicação de Governo</i> (Palestra sistematizada).	Material completo <i>Comunicação com a sociedade</i> produzido pela SECOM para a elaboração do Síntese Legado (disponibilizado por Nelson Breve).
Relacionamento e queda de braço do governo Lula com a mídia	Relato do primeiro Secretário de Imprensa, trabalhou de <b>2003 a 2004</b> .	Entrevista Ricardo Kotscho, concedida à pesquisadora (04/11/2014, São Paulo, presencial).  Entrevista Maurício Lara, concedida à pesquisadora (29/04/2015, via Skype).  Entrevista Antonio Lassance, concedida à pesquisadora (24/04/2015, via Skype).  Entrevista de Lula concedida à Emir Sader e Pablo Gentili no livro Lula e Dilma (capítulo <i>O necessário, o possível e o impossível</i> ).	Mensagem ao Congresso Nacional, capítulo Democracia e Diálogo (anos 2004 a 2006).



<p>O Ministro Luiz Gushiken disserta sobre os oito princípios da comunicação pública, na USP.</p>	<p>13 de maio de <b>2005</b></p> <p>III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisa em Comunicação (ALAIC), na USP.</p>	<p>Roteiro da palestra, elaborado pelo ministro Gushiken.</p> <p>Texto escrito por Gushiken sobre Comunicação Pública, 04/2005.</p> <p>Matéria online: <i>Os oito princípios da comunicação pública, segundo o ministro Gushiken.</i></p>	
<p>Políticas de negociação do recurso público para a publicidade do governo federal</p>	<p>Relato da diretora de publicidade da SECOM/PR, trabalhou <b>2004 a 2006</b></p>	<p>Entrevista com Silvia Sardinha, concedida à pesquisadora (29/07/2014, Brasília, presencial).</p> <p>Entrevista com Antonio Lassance, concedida à pesquisadora (24/04/2015, via Skype).</p> <p>Entrevista com Marcelo Moraes concedida à pesquisadora, (30/07/2014, Brasília, presencial).</p> <p>Entrevista com MAURÍCIO Lara, concedida à pesquisadora (29/04/2015, via Skype).</p>	

		Entrevista de Luiz Gushiken à Revista CENP ( <i>SECOM rompe barreira e estimula nova etapa nas relações com o mercado publicitário</i> ).	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2016.

Quadro 14: Segundo mandato: contextualização do *corpus* na cronologia dos fatos

<b>Segundo Mandato (2007 – 2010)</b>			
<b>Fatos e investimentos em comunicação</b>	<b>Período</b>	<b>Objeto</b>	<b>Balanço do governo (2003 a 2010)</b>
Regionalização da mídia	Em <b>2007</b>  Relato da diretora de publicidade da Secom/PR.	Entrevista com Silvia Sardinha, concedida à pesquisadora (29/07/2014, Brasília, presencial).	Publicação <i>Brasil 2003 a 2010</i> . Capítulo Democracia e Diálogo.
		Entrevista com Gioconda Bretas, concedida à pesquisadora (01/08/2014, Brasília, presencial).	Arquivo em pdf Textos Esparsos II, sobre comunicação de governo (2004 - 2010).
		Entrevista com Ana Cristina Gonçalves, concedida à pesquisadora (31/07/2014, Brasília, presencial).	Material completo produzido pela SECOM para a elaboração do Síntese Legado (disponibilizado por Nelson Breve).
		Entrevista com Marcus Flora, concedida à pesquisadora (24/04/2015, via Skype e via e-mail).	Relatório <i>SECOM PR Relatório de Gestão 2007-2010</i>  Mensagem ao Congresso

			Nacional, capítulo Democracia e Diálogo (anos 2005 a 2010).
Criação do Núcleo de Comunicação Pública	Em <b>2007</b>	<p>Entrevista com Jorge Duarte, concedida à pesquisadora.</p> <p>(28/07/2014, Brasília, presencial e 02/04/2015, via Skype).</p> <p>Entrevista com Armando Medeiros, concedida à pesquisadora (08/04/2015, via Skype e e-mails 2015).</p> <p>Entrevista com Gioconda Bretas, concedida à pesquisadora (01/08/2014, Brasília, presencial).</p> <p>Manuscrito (Duarte e Medeiros) <i>Comunicação Pública, a experiência de um núcleo da Presidência da República.</i></p> <p>Apresentação em power point Secom e Comunicação Pública Abrapcorp 2</p>	
Criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)	Outubro <b>2007</b>	Entrevista com Nelson Breve, concedida à pesquisadora (29/07/2014, Brasília, presencial	

		e via e-mail em 2015).  Entrevista com Eugênio Bucci, concedida à pesquisadora (22/05/2015, via Skype).	
SECOM faz parte da comissão organizadora da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM)	Dezembro <b>2009</b>	Caderno 1ª Confecom  Artigo de Venício Lima  <i>O que aconteceu com as propostas da Confecom?</i>	
O Ministro Franklin Martins palestra sobre os sete princípios da comunicação do governo (2007 a 2010)	02 de setembro de <b>2010</b>  Ciclo de Palestras  Promovido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos.	Palestra Comunicação Social, sistematizada pela SAE.  Entrevista com Nelson Breve concedida à pesquisadora (29/07/2014, Brasília, presencial e via e-mail em 2015).	
Fim do Núcleo de Comunicação Pública (Governo Dilma)	<b>2010 - 2011</b>		

Fonte: elaborado pela pesquisadora, 2016.

## 5.8 Classificação e análise dos dados

Feita a descrição do *corpus investigado*, é preciso entender como se deu a classificação e análise dos dados. As entrevistas e os documentos disponibilizaram grande quantidade de informações, e, devido a isso, decidimos organizá-los por mandato e eventos correlatos. Essa disposição ajudou a caracterizar e compreender

melhor os princípios, as políticas e as estratégias de comunicação de cada gestão, possibilitando, ainda, perceber os aspectos distintos dos períodos. Em seguida, inferimos as categorias de análise nas entrevistas e nos documentos, organizando o compêndio de informações por indicador (Quadro 12).

Como já foi dito, os indicadores elaborados tiveram como ponto de partida os princípios da comunicação pública e as teorias intituladas transversais. Logo, as contribuições dos teóricos fundamentaram as descrições de cada categoria e apoiaram no enquadramento dos dados para análise. O processo, portanto, permitiu articular as descobertas para que a elaboração do último capítulo trouxesse respostas sobre como a Presidência da República fez uso da comunicação pública enquanto estratégia política para trabalhar a comunicação do governo. E, quão posicionadas estavam com o fito de conscientizar e empoderar a população.

O capítulo da análise foi escrito em dez subitens. Os nove primeiros correspondem aos exames das doze categorias, cada qual inferidas principalmente nas narrações dos entrevistados e analisadas perante os fundamentos teóricos da pesquisa. Diante do exposto, descrevemos as políticas e as estratégias de comunicação relacionando-as em um quadro e identificando-as por mandato. Na derradeira subseção, discutimos a comunicação da Presidência confrontando-a com as assertivas críticas dos estudiosos consultados. Nas considerações finais, resgatamos os resultados mais importantes do estudo relacionando-os com os pressupostos da pesquisa.

## 6 POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO LULA

Após o detalhamento da organização metodológica, que orientou o trabalho, apresentamos as políticas e as estratégias de comunicação empregadas pela Presidência da República, nos dois governos Lula. Os resultados são apreciações de um conjunto de objetos, porém a principal fonte foram os treze entrevistados. Para que a leitura não ficasse morosa, adotamos código aleatório, atribuído a cada entrevistado, nominando-os por E01 à E13 (a determinação não seguiu a sequência dos nomes apresentados no quadro 09)<sup>34</sup>. Deste modo, as análises estão dispostas em dez subseções. As nove primeiras são orientadas especificamente pelas inferências das doze categorias (informação; comunicação; participação; comunicação pública, política de comunicação; estratégia de comunicação; mídia; publicidade; *accountability*; equipe de governo capacitada para informar e dialogar com o cidadão; patrimonialismo; e dificuldades enfrentadas pela equipe de comunicação), analisando criteriosamente as narrações compartilhadas. A derradeira subseção traz algumas contraposições de estudiosos, aprofundando as discussões com olhares externos à experiência. Neste último subitem, em específico, optamos por não ocultar os nomes, uma vez que são formadores de opinião, em estudos na área de comunicação.

Antes de expor os resultados, vale resgatar o contexto estrutural e os principais produtos desenvolvidos pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), nos governos Lula, para que o leitor relembre o âmbito no qual se deram as análises. Na época, a secretaria estava dividida em duas grandes áreas (figura 09): 1. *Comunicação Institucional* (Executivo e Presidência), responsável pelos trabalhos de: comunicação internacional, comunicação pública, internet, planejamento, patrocínio, normas, comunicação integrada e eventos; e 2. *Imprensa e Porta-voz* (Presidência), setor este encarregado pelas atividades de: imprensa nacional, imprensa internacional, imprensa regional, blog do planalto e porta-voz.

Quanto aos substanciais produtos, podemos destacar o informativo diário *Em Questão* que trazia notícias sobre ações e resultados de políticas públicas; *Portal Brasil*, postava notícias de todos os órgãos do Poder Executivo Federal; *Blog do Planalto*, compartilhava informações sobre o dia-a-dia da Presidência; *Revista*

---

<sup>34</sup> Esta decisão não comprometeu os resultados da pesquisa.

*Brasilis*, espaço que trazia reportagens sobre cultura, economia, história, entre outros temas; *Destaque*, esta publicação informava as principais ações e programas do Governo Federal; *TV NBR*, televisão do governo federal (Telejornal NBR Notícias, NBR Entrevista e Transmissão ao vivo das atividades públicas do presidente); *A Voz do Brasil*, apenas o tempo condizente ao Poder Executivo (os primeiros 25 minutos); *Bom Dia Ministro*, programa radiofônico semanal, no qual um ministro era entrevistado para tratar de temas da agenda nacional; Programa de rádio semanal *Café com o Presidente*, era uma conversa de seis minutos, entre o jornalista Luciano Seixas e o presidente, sobre ações, projetos do governo e outros temas de interesse nacional (transmissão via satélite); *Canal Sicom*, informativo semanal sobre assuntos relacionados ao universo dos profissionais de comunicação do governo federal.

Depois do norte explicativo a respeito da organização do capítulo e do contexto da Secretaria de Comunicação, naquela época, apresentamos as análises.

## 6.1 Informação como bem público

As entrevistas e os documentos sugerem que havia disposição de caracterizar a informação como um bem público e o seu acesso uma política de comunicação. O que resulta em garantir ao cidadão o conhecimento das ações e dos dados governamentais (GERALDES; SOUSA, 2016). Duarte (2012) e Brandão (2012) defendem que o governo deve levar à público os projetos, ações, atividades e políticas de interesse público.

No início do primeiro mandato (2003/2004), o discurso de posse do então Secretário de Imprensa e Divulgação, Ricardo Kotscho, traz algumas intenções sobre os princípios de comunicação que entoaram o trabalho da equipe formada por André Singer (Porta-voz), Luiz Gushiken (Ministro da Secom) e Eugênio Bucci (Presidente da antiga Radiobras). Durante a sua fala, Kotscho leu uma espécie de decálogo de princípios, elaborado por Kucinski (2003), o qual estabelece que: a informação não é propriedade do governo; é um bem público; um direito; deve ser clara e objetiva além de ser uma condição básica para o exercício de outros direitos como o de participar e se posicionar.

Todos os entrevistados (13) atestam a preocupação da Presidência em garantir o direito à informação e à expressão. Segundo E4, "*as questões cruciais como o direito da informação ao cidadão e o dever do Estado de prestar contas foram colocados com*

*muita ênfase*" nos dois mandatos. Mesmo a sociedade não entendendo muito bem o seu direito de saber e de dizer, acrescenta E01. Relembra E06, que havia uma forte preocupação de comunicar com o máximo de pessoas através dos canais disponíveis. O intuito era dar amplo conhecimento sobre as políticas públicas, principalmente, as que podiam beneficiar a população. E por isso, o governo *"começou a trabalhar esse conceito dessa forma assim: política pública é um serviço prestado ao cidadão, que ele tem o direito de conhecer essa política pública no sentido mais amplo da palavra"* (E06).

Mediante análise dos relatos, percebemos uma particularidade que é bem própria dos princípios da teoria comunicação pública (CP). Versa sobre a adequação da linguagem, da mensagem governamental para cada público. Pois, estudiosos da CP orientam que uma das formas de garantir o entendimento, mediante a diversidade de públicos, é adequar a mensagem ao seu respectivo público. Duarte (2009) reitera, que uma informação apropriada depende de linguagem adequada para os distintos públicos. Uma experiência do Ministério da Saúde, relatado pelo E06, ilustra como divulgar para que diferentes beneficiados de uma mesma política pública não fossem excluídos do seu direito de receber informação do governo.

*A comunicação por exemplo da AIDS, ela é uma comunicação vitoriosa, porque ela penetrou em todos os ramos e de todas as formas, se você pegar por exemplo, o que se faz de comunicação de redução de danos no Ministério da Saúde, é uma experiência interessante, você tem materiais voltados para públicos transexuais, transgêneros, que fala a linguagem dos usuários de drogas, isso é política pública, que fala a linguagem das pessoas, isso é a comunicação indo ao encontro do cidadão e levando as informações de política pública de maneira correta. Não adianta eu achar que o menino que usa crack que ele vai se interessar por um panfleto, eu preciso trabalhar uma CP de forma adequada (...) (E06).*

Para E07, nos oito anos do Presidente Lula, a Secom deu ênfase aos princípios: acesso à informação, prestação de contas e *"(...) uma divulgação mais voltada pra informação do cidadão e menos promoção do dirigente, que era uma coisa muito comum (...)".* Ademais, a Secretaria enfrentou pressão interna porque determinadas assessorias de órgãos públicos - vinculados ao Poder Executivo – continuavam resistindo à mudança, que orientava informar com o fito no cidadão. Isso pode ser



percebido no boletim eletrônico *Em Questão*<sup>35</sup> porque o conteúdo de governo era editado sob a ótica de passar o máximo de informação, a respeito dos programas, e menos a divulgação dos nomes dos gestores. De acordo com E12, “a intenção [do boletim] era instrumentalizar o cidadão...informar e instrumentalizar...como ele poderia se beneficiar com aquele programa, que estava sendo lançado”.

Ao que tudo indica, o Ministro Luiz Gushiken (2003 a 2005) esmerava por informar assuntos públicos ao cidadão, fazendo-o entender o processo explicando-o como acontecia e o porquê. Esse procedimento transmite confiança, transparência e respeito pelo cidadão. As falas dos entrevistados, que trabalharam com o ministro, mostram que a orientação *sine qua non*, para toda a comunicação do governo, era levar a informação de que o cidadão precisa. Através dos relatos, percebemos que Gushiken estava sempre muito atento às notícias publicadas (na imprensa), analisando-as sob o aspecto de como a comunicação dos órgãos governamentais podiam contribuir para minimizar ou resolver a situação em voga. Para ilustrar, relata E12, que certa feita, o Ministro Gushiken ligou para o Presidente do Banco Central (Henrique Meireles) sugerindo que fizesse comunicação para ensinar as pessoas a usarem o dinheiro. Isto aconteceu porque dias antes havia saído uma matéria, na mídia, matéria sobre o desperdício do dinheiro velho, rasgado.

No segundo mandato, E12 afirma que a Secom não tinha aquele trabalho permanente de incentivar os órgãos (ministérios e empresas públicas) a informarem assuntos de interesse público. Diante das análises, parece discordante a posição do entrevistado em virtude de que, na segunda gestão, era comum acontecerem reuniões periódicas, com assessores de comunicação dos órgãos vinculados ao executivo, estimulando-os a divulgar informações de interesse público, sistematicamente.

A comunicação do Presidente Lula chama atenção pelo esforço em instrumentalizar a informação e pelos poucos movimentos em ofertar conteúdos mais educativos a respeito dos programas e das ações governamentais. A instrumentalização diz respeito a orientar o indivíduo sobre como deve proceder para usufruir daquela política pública (o quê, quem, que documentos levar, onde, quando,

---

<sup>35</sup> “Informativo diário com as principais notícias sobre ações e resultados de políticas públicas que afetam a vida do cidadão. O seu conteúdo jornalístico busca [buscou] contextualizar, explicar e orientar os cidadãos em relação às políticas públicas do Poder Executivo Federal” (SECOM, 2012). Este boletim continha informações detalhadas sobre todos os programas e ações do governo federal em edições diárias, de segunda a sexta-feira. Qualquer cidadão tinha a opção de se cadastrar para recebê-lo ou ler diretamente no site [www.brasil.gov.br/emquestao](http://www.brasil.gov.br/emquestao).

como, porque), ou seja, a informação vem acompanhada das principais indicações, que levarão a pessoa a dispor dos serviços públicos sem muita dificuldade. Segundo E12, O boletim eletrônico *Em Questão* foi desenvolvido com a intenção de instrumentalizar o cidadão para entender como ele poderia se beneficiar dos programas do governo. E08 traz evidências desse pensamento, pois defende que a publicidade, em esfera pública, “(...) *tem que ser uma publicidade sempre agregando uma dimensão social à informação, instrumentalizar a população, nem que seja para o controle social, em outras palavras, (...) dar à comunicação uma dimensão de utilidade pública*”. Entretanto, expõe E07, que o governo usou muito mal o sentido da instrumentalização no Programa *A Voz do Brasil*.

Quanto ao aspecto educativo, na comunicação da Presidência, é importante relembrar, antes de mais nada, que uma das atribuições da comunicação social é o *educar*. Esse ponto de vista é chancelado por Freire (1977) e Guareschi (2013), quando afirmam que a comunicação deve ser educativa, crítica e problematizadora. Assim sendo, essa responsabilidade também deve ser assimilada pela Secom/PR uma vez que é insuficiente, para uma verdadeira atuação política, ficar apenas no nível da informação. É um primeiro passo, porém, o segundo requer conhecer, por exemplo, a importância política do programa social X ou Y nos contextos nacional e local. Isso não significa um movimento para o *governo fazer a cabeça do povo*, não! Está atrelado ao patamar de instrução política sobre qualquer projeto governamental. Apesar de não identificarmos fortemente o viés educativo, o E09 percebe que a comunicação da Presidência trabalhou “(...) buscando cumprir a função de informar, prestar contas, educar, orientar, que são os elementos que a Constituição Brasileira prevê para a comunicação social”.

Acreditamos que a ausência do teor educativo, na comunicação da presidência, tenha tirado a chance de o cidadão receber uma educação política capaz de contextualizar e problematizar os programas e ações do governo. Sem instrução, o povo fica à mercê das arbitrariedades de gestores públicos, que determinam a continuidade ou descontinuidade de inúmeras conquistas. E nestas possíveis circunstâncias de ameaça, o cidadão fica como expectador, apenas assiste a tudo, sem alcançar o tamanho do prejuízo à sociedade, porque não aprendeu a defender seus interesses politicamente. Examinemos mais de perto as relações dinâmicas entre comunicar e educar, pois elas estão imbricadas na democracia e não aceitam

serem associadas ao caráter apenas informativo. Entre os entrevistados, E08 e E09 são os que mais destacam o caráter instrutivo da comunicação.

Os relatos evidenciam o esforço da Secom/PR para divulgar, disponibilizar e levar à sociedade informações dos programas, ações e projetos do governo, sempre procurando oferecer conteúdo capaz de orientar o cidadão para utilizar os serviços públicos. Segundo E06, o desafio na época era "*levar informação extremamente útil para o cidadão de maneira atrativa (...)*". O próprio presidente Lula encampava esse compromisso e fazia questão de divulgar nos seus discursos, por onde passasse. A equipe da Secom criou impressos (Em Questão; Brasil, um país de todos), programas para rádio e TV (Bom Dia Ministro; Café com o Presidente); site (Portal Brasil), entre outras iniciativas, que impulsionaram a comunicação com a sociedade. Além de contar com antigas estruturas como o programa *A Voz do Brasil*<sup>36</sup> e a *TV NBR*<sup>37</sup>. Contudo, apesar de todo esse suporte, percebemos que a instrumentalização deveria ter sido mais presente em toda a ação de comunicação social da presidência.

## 6.2 *Accountability* (prestação de contas, transparência)

Existe um consenso entre os entrevistados quanto à *accountability* (prestação de contas). Para todos que trabalharam na Secom, o dever do Estado de prestar contas sempre foi colocado com muita ênfase. Havia uma preocupação de informar o cidadão e dar transparência sobre o que o governo estava fazendo. De acordo com E12, existiu uma política de transparência, na Secretaria, tanto na gestão do Ministro Luiz Gushiken como na do Ministro Franklin Martins. "*Gushiken tinha essa coisa da visão, da transparência, de ter um cidadão acompanhando aquilo que os entes [Executivo, Legislativo e Judiciário] fazem...era claro na estratégia dele, no pensamento dele (...)*" (E12). E04 recorda que "*Gushiken percebeu que esse era um tema relevante pra Secom..., valorizar tudo aquilo que respeitasse basicamente a prestação de contas do Estado, do direito de o cidadão ser informado*". Logo, podemos aferir que a Secom se importou com uma das exigências da democracia que é prestar

---

<sup>36</sup> Veiculado diariamente, às 19h, no rádio e na internet, o programa divulga notícias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foi criado em 1937, por Armando Campos, para dar popularidade à Getúlio Vargas.

<sup>37</sup> É uma emissora do Governo Federal, criada em 1997 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Tem como missão transmitir informações sobre as políticas, ações e o cotidiano do Poder Executivo.

contas, “permitindo ao cidadão e às instituições acompanhar e controlar o planejamento e os gastos com o dinheiro público” (WEBER, 2011, p. 108).

O entrevistado E04 segue falando que a nova política de relacionamento com a mídia, desenvolvida no segundo mandato, possibilitou ao governo avançar na prestação de contas. O presidente Lula concedeu mais entrevistas nos anos 2007 a 2010, a ideia era falar cotidianamente. Em conformidade, Martins (2010, p. 15) reitera que “o presidente passou a falar muito mais e a relação com a imprensa organizou a comunicação do governo com a sociedade”. Diante do exposto, percebemos que o entrevistado E04 atribui o melhor êxito da prestação de contas do governo, quando via imprensa. Neste sentido, a regionalização da mídia foi também uma importante estratégia para democratizar a informação governamental e ampliar a prestação de contas do governo, através dos veículos locais (do interior).

As fontes E05 e E07, ao mesmo tempo que compartilhavam as suas experiências de trabalho no governo Lula, discorreram críticas aos gestores da administração pública, que recusam seguir o caminho da transparência. Ambos chamam atenção para aqueles governantes que ao invés de informar e prestar contas, se comunicam com o intuito de estufar os egos; o que implica em esforços destinados a finalidades particulares e não públicas. Para E05, existem gestores públicos que se comunicam *“para esconder problemas e para inflar a popularidade da autoridade que está lá...é uma apropriação irregular de características patrimonialistas do recurso público para fins privados”*. O entrevistado E07 partilhou que a Secom estimulava para que todos do governo fizessem *“uma comunicação, uma divulgação mais voltada para informação do cidadão e menos para promoção do dirigente, que era uma coisa muito comum. (...) a comunicação do governo teve uma ênfase na prestação de contas e na não promoção do governo no material jornalístico (...)”*

Assim, podemos entender que a Secom procurou cumprir as funções de informar e prestar contas, durante os dois mandatos do presidente. A narração nos leva a compreender que, de acordo com Espinosa (2012), a Presidência da República estudada assumiu a responsabilidade pública de prestar contas da sua atuação para os cidadãos.

### 6.3 As publicidades no governo Lula

Durante o período de transição, entre os governos FHC e Lula, a equipe do presidente eleito, responsável pela alteração, foi bem recebida pelos profissionais da Secretaria de Comunicação do Governo. Segundo E09, foi "*uma transição tranquila já que aproveitamos muito o pessoal da gestão anterior que tinha um perfil técnico*". Percepção esta, expressada por boa parte dos entrevistados. Isto posto, algumas decisões, que vinham sendo desenvolvidas na Secom (FHC) foram prontamente acatadas pelo Ministro Luiz Gushiken. Podemos destacar, por exemplo, o Acordo de Publicidade de Utilidade Pública, criado pelo Secretário de Comunicação de Governo da Presidência da República, João Roberto Vieira da Costa<sup>38</sup>, também conhecido como Bob.

O acordo foi assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, no final de 2002. A partir de então, o Governo Federal institucionaliza as ações da publicidade governamental de três formas: Publicidade Institucional, Publicidade de Utilidade Pública (PUP) e Publicidade Mercadológica. A Institucional é designada para o Governo Federal prestar contas à sociedade sobre os programas e ações, cabendo apenas a Secom da Presidência realizar; Utilidade Pública está atrelada à campanha de saúde, educação, etc. e compete aos Ministérios desenvolver; por fim; Mercadológica que é voltada para a atuação de concorrência das empresas públicas Petrobras, Caixa Econômica, Banco do Brasil. Metade dos entrevistados (06) comentaram a respeito dessa mudança. Para E03, a

*(...) **publicidade institucional** são essas propagandas que se fazem na TV sobre obras, sobre programas, etc. e publicidade de **utilidade pública** é aquela propaganda que tem um calendário fixo, envolve campanhas de vacinação, livro didático, etc. então a publicidade de utilidade pública ficou com os Ministérios e institucional migrou para a Secom na época do Gushiken, o que deu muita força para ele [Gushiken]. **E acabou com uma certa farra que havia com a publicidade, onde a publicidade de muitos Ministérios era maior que a publicidade da presidência (grifo nosso).***

Com essa separação, a publicidade governamental no governo Lula se diferencia porque "*quando Gushiken chegou na Secom ele entendeu que*

---

<sup>38</sup> Trabalhou no governo FHC nos anos 2001 e 2002.

*comunicação – publicidade institucional –, deveria estar concentrado num órgão e todos os demais deveriam fazer comunicação de utilidade pública (...)*" (E06). A partir da transição, percebemos que existia cautela para não mais perpetuar a publicidade institucional nos moldes da autopromoção. E02 relembra que até FHC, *"a publicidade era basicamente institucional, era aquela publicidade de falar olha como sou bom...estou fazendo tal obra..., era mais de mão única...olha como eu fiz, estou fazendo para você"*. Portanto, a Secom, no governo FHC, trabalhava mais para a imagem do ex-presidente e menos voltada para a gestão de comunicação do governo (E09). No governo Lula, o pensamento era bem diferente conforme podemos perceber nas palavras do Ministro Gushiken (2005):

A comunicação pública não faz promoção pessoal dos administradores. Desafios: No Brasil esse é um dispositivo constitucional. **É um mecanismo avançado para evitar que governantes façam da obrigação em servir ao povo, algo de promoção pessoal.** A vigilância da sociedade garante que os Estados respeitem esse dispositivo legal: **a publicidade oficial seja somente de prestar contas e não de promoção de Governos** (grifo nosso).

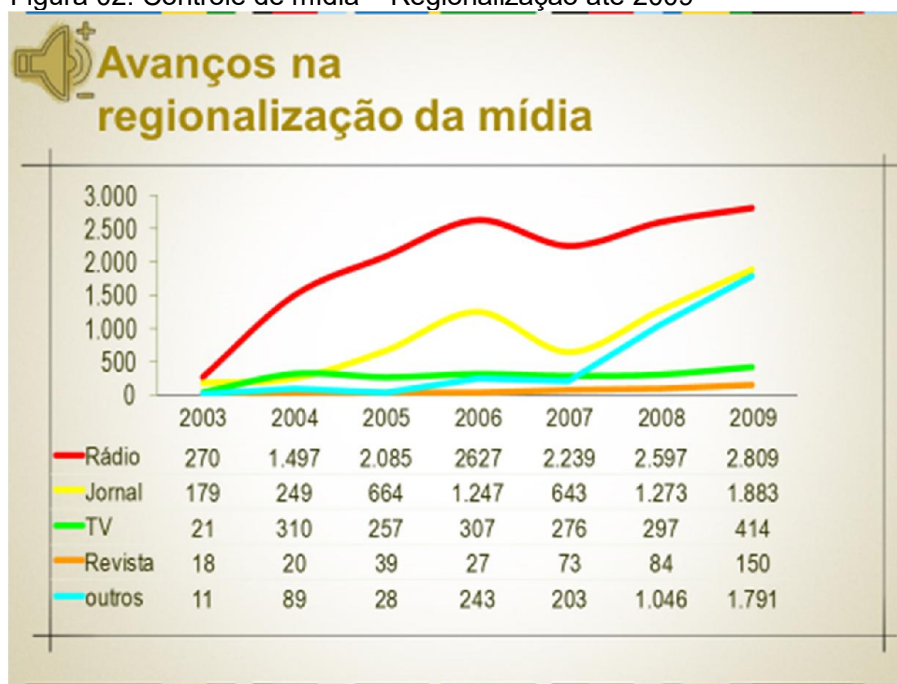
Provavelmente, a criação de Bob trouxe transparência ao governo, pois as verbas com publicidade institucional ficaram concentradas na Secom, facilitando o trabalho de controle dos órgãos competentes, pois agora sabiam para onde se dirigir, *"onde procurar se estava havendo ou não algum abuso da publicidade do governo, de promoção pessoal"* (E09). Outra consequência bastante positiva, que se desenrolou pragmaticamente no governo Lula, diz respeito ao preço mais barato na veiculação das campanhas de utilidade pública do que as institucionais. *"Quando a Secom concentra esses recursos e essa responsabilidade, começa a cair os preços de publicidade"* (E06).

A medida, que concentrou os recursos na Secom, favoreceu a desconcentração desses mesmos recursos para a compra de espaços na mídia, fora do eixo Rio-São Paulo. Para o ministro Gushiken, existia discrepância com relação à distribuição da verba de comunicação do governo. O plano de mídia das agências de publicidade ligadas à Secom não envolvia as emissoras de rádio e jornais do interior. Ele estava convicto que dessa forma seria possível ampliar o alcance da comunicação do governo com a sociedade, levando em consideração, inclusive, a diversidade cultural e étnica. "Eu achei que tinha de democratizar mais isso e pedi para que fossem

destinados mais recursos aos veículos de regiões mais distantes. Milhares de empresas que nunca receberam um tostão passaram a ser contempladas com uma parte dos recursos” (GUSHIKEN, 2004, p. 17).

No segundo mandato, a publicidade era um princípio da comunicação do governo, que seguia o critério da **mídia técnica**. Isto quer dizer, todo o recurso investido em publicidade nos jornais, TVs e rádios deve ser equivalente à sua audiência ou circulação (MARTINS, 2010). Durante exposição em Brasília, no evento Ciclo de Palestras, o Ministro Franklin Martins (2010) afirma que essa medida tem por objetivo comunicar as ações do governo, para todas as classes sociais, e não financiar os veículos de comunicação. Os números da publicidade do governo Lula, entre o primeiro e segundo mandato, saltou significativamente: em 2003, a Secom anunciou em 270 rádios, em 2009 saltou para 2.809; os jornais foram 179, em 2003, chegando à 1.883, em 2009 (MARTINS, 2010). O intuito era também dar atenção à imprensa especializada, ligada aos movimentos sociais e aos jornais populares. O gráfico, abaixo, materializa, até o ano de 2009, o trabalho de regionalização das verbas publicitárias da Secom.

Figura 02: Controle de mídia – Regionalização até 2009<sup>39</sup>



Fonte: Secom, 2010.

<sup>39</sup> Apresentação Secom e Comunicação Pública Abrapcorp (ppt) disponibilizada pelo entrevistado E07 (acervo particular).

A grande mídia e o mercado publicitário sempre criticaram duramente a Secom, alegando serem essas medidas autoritárias e de estar apadrinhando os veículos locais com o *Bolsa Mídia*. O Ministro Franklin Martins (2010, p. 23-24) respondia às críticas no mesmo tom: “os críticos dizem que o governo está comprando pequenos jornais, o que chamam de ‘arrastão da publicidade’, mas é curioso que, quando prevalecia a publicidade nos grandes jornais, ninguém falava que eles estavam sendo comprados”. No livro *O Estado de Narciso*, Bucci (2005) faz um contraponto quando afirma que os anúncios do poder público desequilibram o mercado por causarem grande dependência de emissoras e jornais de pequeno ou médio porte em relação às verbas publicitárias. Entre os entrevistados, apenas três (E05, E08 e E12) avaliam de maneira negativa a publicidade do governo Lula. Para E05, o governo gasta um volume de dinheiro muito grande com propaganda paga, superando o gasto com saúde.

*(...) o sujeito está lá assistindo TV, passam várias propagandas de produtos e aí vem uma do governo falando “nós estamos preocupados com a educação... e abrimos vagas...” e **mostra umas escolas paradisíacas, uns hospitais inebriantes e é tudo mentira, porque mostra uma realidade muito maquiada, as pessoas sabem que não é aquilo...** nesse embalo marquetológico de comunicação, a comunicação do governo acaba ficando parecida com todo o resto e até com a comunicação da ditadura militar. (...) **agora pega os bordões do governo Lula “Sou brasileiro e não desisto nunca...”**, tem cabimento isso? (...) **isso é um jargão, um slogan, uma coisa vazia**, uma propaganda para estimular artificialmente algo com um destino...**não tem teor informativo nenhum**, (...), essas coisas, eu acho que **jogavam para baixo um esforço que poderia ter contribuído muito para a formação de uma cidadania mais crítica e de uma participação mais ativa das pessoas na democracia**, então essa é a visão que na disputa no **primeiro governo** que tinha na comunicação, acho que a demagogia acabou levando a melhor (grifo nosso) (E05).*

Ao analisar as observações contundentes dos três entrevistados, percebemos que as críticas se voltam, principalmente, para a publicidade institucional. Segundo E12, as campanhas institucionais não diziam muita coisa. Eles (E05, E08 e E12) acreditam que a propaganda do governo desperdiçou a veia estratégica, que poderia levar mais informações, instrumentalizando o cidadão e capacitando-o para uma atuação mais crítica e participativa. De acordo com E08, “a *publicidade em esfera pública tem que ser uma publicidade sempre agregando uma dimensão social à informação, instrumentalizar a população, nem que seja para o controle social (...)*”.



Desse modo, acreditamos que no primeiro mandato o investimento em campanha, que trabalhava com valores humanos e elevava a autoestima, exemplo *O melhor do Brasil é o brasileiro*<sup>40</sup>, tenha gasto muito recurso e cooperado pouco com o despertar de uma consciência política-crítica da população. O governo Lula desembolsou 11,52 bilhões de reais em campanhas publicitárias, durante os dois mandatos (BUCCI, 2015). Parte desse recurso também foi destinado à publicidade de utilidade pública, que orientava sobre os serviços públicos. Todavia, percebemos que até mesmo as campanhas de utilidade pública deixaram lacunas, pois poderiam ter sido vestidas de estruturas comunicacionais mais preocupadas com a educação política dos cidadãos. Defendemos que todas as diligências de comunicação governamental devem ser orientadas para informar, esclarecer, participar e educar, conscientizando o cidadão na sua formação/atuação política.

#### 6.4 Relacionamento ou cabo de guerra com mídia?

O relacionamento entre governo e mídia pode ser dividido em dois momentos. No primeiro mandato, instalou-se um clima de cabo de guerra, pois a presidência não conseguiu estabelecer uma boa convivência com a imprensa. A mudança para os jornalistas foi abrupta, porque enquanto no governo FHC<sup>41</sup> estavam acostumados a terem as suas fontes e falar todos os dias com o presidente, no governo Lula foi bem diferente. O entrevistado E11 relatou que quando iniciou a gestão, os jornalistas *“queriam, também, falar com o Lula todo dia, queriam entrevista toda hora, só no Palácio do Planalto tinham 50 representantes de toda a imprensa, os jornalistas credenciados e isso no começo, causou um certo choque, porque, eles estavam habituados com FHC”*. E02 completa explanando que a imprensa reclamava muito do presidente. Na sua opinião, Lula não gostava da formalidade das coletivas, *“ele gostava de ir aos estados e falar com o povo”*. Isto se confirma na fala de E03: *“Boa parte da comunicação dele [Lula] era nos atos públicos o que ele tinha para [dizer] a imprensa era no ato público”*.

<sup>40</sup> Campanha empreendida através da PPP – Parceria Público Privado – da comunicação.

<sup>41</sup> “Fernando Henrique Cardoso almoçava com os donos de veículo, atendia telefone, falava com os grandes, e era isso. O Lula nunca fez isso, o Kotscho nunca fez isso, pelo contrário, eles iam dar entrevistas pra rádio no interior, não se reuniam com os barões da imprensa” E07.

Outro motivo, que do mesmo modo estremeceu a relação com a imprensa, ocorreu logo no início do governo quando a presidência decidiu concentrar as verbas publicitárias na Secom. A aversão dos veículos ao governo foi instalada, porque, antes, o dinheiro que custeava a publicidade na TV pagava também um time imenso de assessores de imprensa, segundo E03. Dessa forma, houve uma queda expressiva no volume com publicidade, principalmente com os grandes veículos. Essa medida organizou o processo de negociação para a compra de mídia, da presidência e órgãos vinculados ao poder executivo, passando a barganhar maiores descontos. Mas, ao mesmo tempo, trouxe fortes retaliações conforme podemos perceber na narração a seguir.

*O Tarso Genro, quando Ministro da Educação, em 2004, rompeu um contrato grande com a Editora Abril de produção gráfica. E de fato após o rompimento do contrato a Veja piorou muito a relação com o governo, a partir de 2004. É visível isso na revista em 2003 e depois de 2004. (E03).*

No segundo mandato, a relação com a mídia tomou outro rumo, foi assimilada como eixo da comunicação do governo, depositando maior interesse estratégico se comparado à gestão anterior. O objetivo consistia em pautar a mídia o tempo todo. Desse modo, o comportamento da comunicação governamental modificou completamente. Percebamos a mudança a partir da fala do então Ministro Franklin Martins (2010, p. 13), durante palestra proferida em Brasília:

**o presidente Lula fala o tempo todo com a imprensa**, responde às perguntas, por mais disparatadas que sejam. Não há nenhum chefe de Estado ou de governo no mundo que tenha relação tão intensa com a imprensa quanto o presidente Lula. (...) é bom ressaltar que o presidente fala o tempo todo não porque gosta de falar ou está acuado, mas porque é essencial enfrentar as situações, especialmente quando existe má vontade ou hostilidade da mídia (grifo nosso).

Diante desse difícil relacionamento, entendemos que o maior prejudicado é o cidadão. Dito de outra forma, toda a sociedade sofre as consequências de uma relação minada pela disputa de interesses. De um lado está o governo ciente de que sua própria estrutura de comunicação (impresso, rádio, TV e internet) não alcança eficientemente o povo brasileiro. Por isso, a questão resvala na necessidade de informar, divulgar e instruir sobre os temas de interesse público, através dos canais de maior audiência. São inúmeras as ações e programas que precisam alcançar o

cidadão e, ao mesmo tempo, despertar o interesse em buscar informações nas plataformas governamentais disponíveis e desconhecidas. Logo, o governo sabe que precisa contar com as empresas de comunicação, não só para apontar os erros da gestão pública, mas também para cumprir o seu papel de informar à sociedade.

Deste modo, as emissoras de comunicação recebem concessão pública, e, para tal empreendimento, tem o dever de trabalhar, nas suas produções e programações, para as “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” (CF, Art. 221, Inciso I). Como visto, a Carta Magna determina, claramente, a função social da imprensa brasileira, que não deve ficar restrita apenas aos veículos de radiodifusão. Na nossa visão, os impressos (jornal e revista) e Internet não podem ser diametralmente isentos dessas responsabilidades. Em vista disso, incumbe a todos os meios de comunicação divulgar e informar os serviços públicos das esferas federal, estadual e municipal, instrumentando o cidadão. Para tanto, as reflexões de Guareschi e Biz (2005) ajudam a compreender a influência e a dimensão estratégica dos canais de comunicação no cotidiano. Define os autores que “a mídia é o coração da sociedade de informação, sob cuja égide vivemos. (...) não há instância de nossa sociedade, hoje, que não tenha uma relação profunda com a mídia, onde a mídia não interfira de maneira específica” (GUARESCHI; BIZ, 2005, p. 38).

Destarte, acreditamos que essa crença porventura esclareça o lugar que foi determinado à imprensa, nos anos 2003 e 2004, quando Kotscho (2003, p. 01), durante o discurso de posse, fala da sua missão como secretário de imprensa que passaria a ser em duas vias. “Ou seja, apurar o que acontece no governo para informar à sociedade por meio da imprensa e, ao mesmo tempo, ficar atento para o que acontece na sociedade para informar o governo”. Percebamos que o governo esperava contar com a *companheira mídia* para o feito de divulgar as ações do governo e levar informação de interesse público ao povo. Porém, a realidade foi bem diferente como relatamos no início deste item.

A grande mídia que tem por hábito ignorar o detalhamento das informações de interesse público, prefere noticiar, em tom de espetáculo, os escândalos e as crises do governo do que focar na sua função social, deixando de contribuir para a instrumentalização das políticas públicas. Quase sempre os jornalistas, de política, não costumam noticiar pela perspectiva do cidadão. A pergunta norteadora para esses profissionais deveria ser: o cidadão necessita saber o quê? Os oligopólios midiáticos, principalmente, direcionam sua atenção para as notícias que indicam possibilidades

no aumento da audiência e, por consequência, acréscimos de novas transações comerciais (venda de espaço publicitário). Nem que para isso, continuem tentando convencer todo mundo que seu trabalho de edição usa a mesma venda da deusa Têmis, a deusa da justiça. Vejamos a leitura sobre a mídia do entrevistado E01:

*a lógica da imprensa, principalmente na cobertura do poder central, que é aquela lógica de que, para cobrir o governo, só vale aquilo que é ruim e, portanto, não vale dar ênfase aquilo que é bom, o que é bom é propaganda que faz governamental.*

A Secom reconhece que a imprensa é importante instrumento pelo qual o cidadão tem acesso às informações de Estado. Todavia, seus profissionais enfrentaram disputas de opinião e dificuldades para fazer chegar as informações sem o filtro da chamada imprensa tradicional. Concomitantemente, durante o 2º mandato, perceberam que o alcance da grande mídia era limitado para o plano abrangente de comunicação do governo com a sociedade por duas razões. A primeira, refere-se ao fato de que, em muitas regiões do Brasil, as mais prováveis empresas de comunicação não eram as de maior audiência. A segunda, diz respeito à predominante interpretação de país através do que é noticiado nos estados RJ, SP e MG (visão da elite brasileira). Ou seja, jornais, rádios e Tv's regionais costumavam (ainda costumam) pautar "(...) *notícia da Agência Folha da Agência Estado, que tem um interesse mais nacional e não vai esmiuçar o assunto a ponto de chegar a informação pequeninha aos veículos lá do interior. Aí a gente começou a regionalizar, (...) começou a dar uma força muito grande para rádios, hoje são mais de 8.000 rádios*" (E02). A experiência da democratização da informação, no governo Lula, levou a Secom a apreender que a comunicação do governo com a sociedade não devia passar necessariamente, e tão somente, pelos grandes veículos. Para E04, no segundo mandato,

*(...) o grande mérito foi realmente a normalização da relação com a imprensa nesse caso aí o avanço foi grande inclusive de prestação de contas, da **informação nos municípios, nos veículos menores**. Toda uma linha de **prestação da informação pro jornal pequeno, pro jornal do interior, eu penso que foi um movimento importante de democratizar mais a informação governamental e do Estado** que está presente prestar contas das suas atuações. (grifo nosso).*

Concluímos que todos os (13) entrevistados admitem a briga ideológica com a mídia, mais também compreendem a necessidade de o governo tê-la como ponte de comunicação com o povo. Os entrevistados E04, E08 e E13, por exemplo, falam enfaticamente que a imprensa é um ente relevante na intermediação da relação do governo com a sociedade. Portanto, percebemos o trabalho da Secretaria de Imprensa, do governo, para que os jornalistas assimilassem que a informação pública que chega até eles, obriga-os, devido ao seu inquestionável papel social, disseminá-la para todos. Não estamos desconsiderando que a grande mídia não informava a respeito dos programas e ações governamentais. A questão, que cabe advertência, é o devotamento desses veículos para cobrir mais a disputa política do que informar profundamente a respeito dos programas do governo. Sobre o assunto, E13 completa: *“(...) a gente já via lá atrás uma má vontade, de as vezes da grande mídia, de fazer uma análise profunda do governo, do governo Lula, reconhecendo seus méritos”*.

Por conseguinte, entendemos, que historicamente, o governo e a mídia carecem de internalizar, mais seriamente, o cidadão como o centro dos seus processos de comunicação, independente das relações estabelecidas entre eles. Segundo Nardin (2017), a administração pública deve superar a lógica que estabelece o gerenciamento da cobertura da mídia, sobre suas políticas públicas, como uma das principais funções de comunicação do governo. Quanto à mídia (TV e rádio), cumprir o seu papel de concessionária pública responsável por garantir informação, entretenimento e cultura à sociedade brasileira (Constituição do Brasil, artigo 221, Inciso I).

## 6.5 Comunicação (diálogo) e participação

Ouvindo as narrativas dos entrevistados, fica evidente, para a maioria, que o sentido dialógico estava diretamente associado à palavra comunicação. Parte disso, acreditamos, foi inspirado no próprio perfil do presidente Lula, que gostava (e gosta) de falar, *“trazia a comunicação na alma”* (E12), tem facilidade de interagir e travar conversas de cunho popular. Para E05, *“um dado determinante para entender o comportamento da comunicação daquele primeiro governo, eram as características pessoais [do presidente]. Ele tem aquela facilidade de conversa popular. Então o dinamismo do governo Lula, tem essa vibração do Lula”*. As fontes narram que, durante a primeira gestão, o presidente quando viajava costumava empreender atos

públicos e audiências visando dialogar com atores sociais. Essas práxis assemelham ao entendimento de Espinosa (2012), que relaciona diálogo a um espaço de interação entre Estado e sociedade.

Em contrapartida, E12 critica que muitos do próprio governo não conseguiram interagir. A dinâmica do diálogo, completa E11, *"era uma coisa mais do Lula, (...) o Lula recebia todo mundo, gente que nunca tinha entrado no palácio do planalto, índio, padre, sem teto, ele tinha um diálogo com a sociedade, ele tinha diretamente, não era via mídia, tanto que fazia discursos por dia"*. Desse modo, percebemos que, no início, a ação de reunir atores para conversar estava bastante estigmatizada na figura do presidente, mais do que do próprio governo. Isto pode ser percebido no depoimento de E12 ao criticar o governo por não saber ouvir o cidadão. Essa crítica, inclusive, vai na contramão da comunicação pública, que para existir deve garantir falar e ser ouvido, além de interação, diálogo e participação (DUARTE, 1999). No governo Lula, faltou um canal direto com o cidadão, que fosse amplamente divulgado, para ouvir suas necessidades e esclarecer dúvidas. Acreditamos que a desatenção para tal feito tenha ocorrido por causa do elevado custo com estrutura e da falta de amadurecimento político para entender que o protagonismo popular requer espaços de interlocução direta. E não adianta, tentar convencer de que pesquisas de opinião, encomendadas pela Secom, na época, foram suficientes para trocar ideias com os cidadãos. Vejamos, quão contundente é o posicionamento de E12 sobre o governo não dialogar diretamente com quem recebe os benefícios:

*Como é que um governo que se diz democrático, que tem as preocupações que tem com o trabalhador...como é que um governo não dialoga? Não dialoga, não dialoga. (...) o tal do ouvido que falta mais...porque a gente todo o tempo fazendo as coisas sem essa preocupação de ouvir. (...) se o governo se preocupasse em fazer um sistema de comunicação direta com o cidadão (...) não precisava de publicidade, não precisava de patrocínio". Enquanto [o governo] não estiver estabelecendo um diálogo com quem está recebendo benefício, ele não está fazendo o papel completo. Porque eu entrego, mas eu quero saber, e aí? Sua vida está mudando mesmo?*

Não obstante, foi um governo que articulou com vários atores da sociedade e promoveu espaços de diálogo e participação. Segundo E08, 2003 foi marcado com grandes fóruns e reuniões que chegavam a reunir quarenta pessoas. Todo mundo falava *"(...) as reuniões eram assustadoras e não se chegava a lugar nenhum, porque era o estilo participativo onde todo mundo tem que ser ouvido e é muito mais difícil*

(...)” (E08). O entrevistado completa que, a partir de então, a comunicação do governo passa a refletir tudo isso, ou seja, adota uma comunicação não fechada. De fato, essa dinâmica intensa, entre governo e sociedade, convocando ao diálogo e à participação, deve ter impactado na cultura do Estado. Pois, acreditamos, terem sido raras, até FHC, as ocasiões em que diferentes sujeitos sociais sentavam para debater com o governo. Historicamente, “(...) os órgãos públicos têm dificuldades de adaptação à lógicas dialógicas e relacionais com a sociedade” (BONFIM, 2014, p. 73).

Dialogar com o cidadão é algo absolutamente novo. Ao analisar, superficialmente, a comunicação de governos passados, veremos que a interlocução com o cidadão não é salientada. O diálogo é um dos pilares fundamentais da comunicação pública. Através desse pilar conseguimos transformar políticas públicas e achar soluções, que podem surgir, mais facilmente, quando dialogamos com a sociedade. A visão de E06 colabora com a discussão quando afirma que o cidadão *“tem o direito de dialogar com qualquer servidor público, e, esse servidor público tem o dever de dialogar com qualquer cidadão; em princípio, deveria ser assim”*. Por essas razões, concordamos com Geraldine e Sousa (2016, p. 288) quando afirmam que “o governo precisa ser o protagonista deste estímulo e os cidadãos os protagonistas do debate”.

O entrevistado E09 comenta que a Secom promovia debates com várias entidades para discutir sobre comunicação pública e privada. Eram frequentes os seminários, palestras em que participavam a comunidade acadêmica, associação representativa das agências de publicidade e órgãos relacionados aos movimentos sociais como CUT (Central Única dos Trabalhadores), MST (Movimento Sem Terra), FNDC (Frente Nacional pela Democratização da Comunicação) entre outros. Esclarece E09, que esses encontros, *“(...) muitas vezes, traziam elementos de debates sobre a necessidade da regionalização; da comunicação do governo chegar nas comunidades do interior”*.

Podemos entender, portanto, que a comunicação da presidência se posicionou de maneira próxima ao entendimento de Freire (1977), ou seja, associando a comunicação aos sentidos: diálogo, poder falar, participar e não silenciar. Vale salientar os espaços criados, naquela época, pois reuniam interlocuções de sujeitos sociais com pontos de vistas díspares e consoantes. A estratégia do governo era articular com vários atores, o tempo inteiro, era reunir informações da sociedade (E04). A fonte E13 chancela essas ponderações, pois para ele foi um *“(...) governo*

*que abriu espaço para isso [participação], dialogou permanentemente, muitas vezes, achando um consenso, outras vezes de uma maneira mais conflitiva, mas eu acho que isso é um pouco a marca do governo".* Frei Betto<sup>42</sup> (2006) acredita que o principal erro do governo petista foi abandonar a rede de apoio dos movimentos populares. Esta observação pode indicar o distanciamento de relevantes atores sociais, que, naquela época, representavam as vozes de invisíveis segmentos da sociedade. Para o teórico, “o desafio principal é ampliar a participação política e multiplicar movimentos” (BETTO, 2006, p. 215). Apesar da crítica a despeito do distanciamento dos movimentos sociais, a Presidência desenvolveu um diálogo e promoveu uma participação social inédita nas políticas de governo.

A publicação *Brasil: 2003 a 2010* traz um balanço do governo Lula, destacando os resultados alcançados em seis eixos estruturantes. Um deles é *Democracia e Diálogo*, no qual disserta a respeito da Participação Social. Neste capítulo assegura-se que a redução das desigualdades, inflação baixa e crescimento econômico só foram possíveis porque existiu participação social na avaliação, elaboração e implementação das políticas públicas. Em 2003, o presidente Lula anunciou a participação social como método de governo, atribuindo à Secretaria-Geral da Presidência a responsabilidade pelo diálogo com a sociedade e pela constituição de espaços e instrumentos participativos (BRASIL: 2003 A 2010, 2010). Durante os oito anos de governo, as políticas públicas foram debatidas em conjunto com a sociedade civil nos conselhos, fóruns, mesas de diálogo, ouvidorias e conferências nacionais<sup>43</sup>.

O Governo estimulou a cultura de participação social em seu interior e ampliou as relações de diversos segmentos sociais com a Administração Federal, inclusive em decisões estratégicas da vida nacional. **Muitas políticas públicas inovadoras surgiram desse ambiente institucional interativo e participativo.** A agenda de trabalho do Presidente da República reflete seu compromisso com **a participação social e é uma síntese do novo modo de governar, pautado pelo diálogo e pela inserção dos atores sociais na rotina de gestão.** Sua agenda segue critérios que favorecem a interação entre o chefe do Estado e a sociedade civil e, sobretudo, os movimentos sociais (BRASIL: 2003 A 2010, 2010, p. 276) (grifo nosso).

<sup>42</sup> Durante o governo Lula, Frei Betto ocupou, em 2003 e 2004, as funções de Assessor Especial do Presidente da República e coordenador da Mobilização Social do programa Fome Zero (BETTO, 2006).

<sup>43</sup> “As 73 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 mobilizaram diretamente mais de cinco milhões de pessoas em inúmeros municípios brasileiros” (BRASIL: 2003 A 2010, 2010, p. 275).



Os entrevistados confirmam a posição estratégica da participação social no governo Lula. Dentre eles, E04, E06, E07, E08 e E13 são os que se posicionam com mais ênfase sobre as experiências. Os Fóruns, as conferências *“eram espaços de comunicação pública e a Secom apoiava. (...) Mas, o mérito, assim, é realmente dos Ministérios, das Secretarias, que trouxeram isso...esse momento de diálogo (...) e a gente vê isso como comunicação pública”* (E04). A 1ª Conferência Nacional de Comunicação, ocorrida em 17 de dezembro de 2009, a Secom participou da organização do evento. Esse esforço do presidente Lula, em particular, reuniu pela primeira vez os movimentos sociais, governo e a iniciativa para discutir políticas públicas de comunicação. Para E13, a Confecom foi um esforço inicial de diálogo entre esses atores sociais, mas que *“infelizmente uma parte da comunicação privada boicotou o processo”*. O desfecho da Confecom, conhecemos muito bem...foram seiscentas propostas aprovadas, mas praticamente todas elas estão, ainda, no papel.

Segundo E13, os diferentes tipos de conferências permitiram que vários segmentos saíssem da invisibilidade, porque antes não existiam políticas públicas e agora começam a ganhar espaço de protagonismo. E07 acrescenta considerando as conferências *“como maior símbolo de acesso dos cidadãos às políticas públicas (...) as pessoas iam lá...discutiam e tu criava documentos e esses documentos iam para a Casa Civil, (...), ia para o Congresso tu tinha uma problematização do país ali, isso é comunicação pública”*. Igual importância é atribuída por E08 quando afirma que *“(...) a grande diferença do governo anterior a 2003 [FHC] e o posterior a 2003, foi perceber que toda a sociedade estava dentro do governo”*.

Existiram outras ações criadas para participação da sociedade, que foram descobertas durante a pesquisa de campo. A primeira foi o processo de *planejamento participativo do governo federal nos estados*. E06 narra que foi forte o trabalho de comunicação e mobilização; nos estados, a Secom se reunia com grupos de representantes da sociedade para conversar sobre diversos assuntos, inclusive comunicação. Nos encontros, cada participante colocava como gostaria que fosse o planejamento do governo Lula. A segunda ação foi dissertada pelo entrevistado E13. Ele conta que quando o presidente Lula viajava, parte da sua agenda era dedicada a se reunir com representantes de movimento sociais. Assim sendo, podemos constatar que a dinâmica participativa do governo está em concordância com Kondo et al (2002) e Duarte (2009) ao afirmarem que participação ativa significa o cidadão estar engajado nas deliberações políticas.

Diante das investigações, compreendemos que a presidência trouxe para o governo duas marcas: o diálogo e a participação social. O próprio presidente Lula convidava pessoas e entidades sociais para que engajassem nas discussões, debatessem pautas comuns e fossem protagonistas das mudanças. Ou seja, participar no sentido de transformar a realidade (FREIRE, 1977). O governo sabia que os melhores resultados, somente seriam alcançados se houvesse o envolvimento da sociedade. Com base nos cinco níveis de participação (*Modelo de Participação Crescente*), desenvolvido por Jaramillo López (2011), notamos que a atuação do governo percorreu, principalmente os quatro primeiros (acessar informação; expressar opiniões; submeter ao debate público; e; concertação de alianças). Quanto ao último nível – comprometimento com a decisão – não foi possível avaliar, porque está fora do contexto desta pesquisa.

#### 6.6 Patrimonialismo: a cereja dos interesses particulares

Antes de mais nada, é importante lembrar que todos os recursos (humanos, conteúdos, financeiros e materiais), que compõem a máquina pública, devem estar a serviço do interesse público e se desvincular de qualquer movimento declarado ou velado de promoção pessoal de servidores e gestores públicos. “A Constituição proíbe personalizar a comunicação do governo. (...) não pode usar a máquina de comunicação que é pública para auferir uma vantagem de imagem pessoal” (E05). Arrancar o ranço do patrimonialismo de dentro dos governos, significa lutar obstinadamente contra a cultura dos negócios privados. Deste modo, a manifestação do interesse particular na comunicação de governo é histórica e vem se perpetuando de várias formas.

Depois que o Presidente Lula abraçou as novas regras da publicidade, diminuíram as chances de os Ministérios fazerem uso da propaganda para finalidades pessoais dos ministros. Assim, ficou estabelecido que a Administração Direta pode, apenas, desenvolver publicidade de utilidade pública e não mais a institucional. Mas, mesmo com toda essa mudança, relata o entrevistado E12, os Ministérios acharam outra forma de empreender a autopromoção.

*Eles [Ministros] foram para a imprensa, a assessoria de imprensa passou a ter esse papel de promover o Ministro nos sites, nos boletins, nos eventos,*

*né, mas não na publicidade. A comunicação de massa foi completamente descaracterizada desse aspecto da promoção da autoridade.*

Já E05 tem uma posição contrária. Para o entrevistado (E05), a comunicação do governo Lula foi pura propaganda, inibindo a participação democrática e, conseqüentemente, desassistiu na formação do cidadão. O entrevistado critica também a criação de marca fantasia nos governos, que identificamos como a presença perspicaz do patrimonialismo em círculo demarcado. Comenta o entrevistado: “(...) *já existem os símbolos nacionais, porque que um governo tem que ter uma marca diferente do outro governo? É uma deformação, essa estetização de um mandato, que é até uma forma de burlar a Constituição*”. Sobre o que é colocado por E05, entendemos que a marca personaliza, constrói uma imagem cheia de conceitos facilmente atrelados aos gestores políticos em voga. Portanto, não há como refutar que a marca está a serviço de consolidar a imagem do governante perante a sociedade, apenas. A iniciativa *estetização de um mandato* reforça o pensamento de Kucinski (2008) quando assevera que o patrimonialismo está no nosso DNA e que as demarcações entre as esferas pública e privada inexistem no Estado brasileiro.

A Presidência da República e demais órgãos do governo devem fazer uso de suas estruturas de comunicação para informar e dialogar, de maneira transparente, a partir do que a sociedade precisa saber a respeito das políticas públicas. Por exemplo, a *Voz do Brasil* e a *TV NBR* devem ser utilizadas pela Presidência para cumprir o dever de tornar público os assuntos de interesse comum. Sobre o programa de rádio A Voz do Brasil, na parte do Poder Executivo, e a TV NBR, E01 recorda que os conteúdos veiculados não apresentavam críticas às políticas públicas dos governos Lula – nenhuma oposição – tão pouco havia pluralidade de opiniões. Por outro lado, E07 relata que a SECOM nunca pediu à produção da Voz do Brasil para colocar algo que promovesse o Presidente Lula. Mas, sem críticas e sem diversidade opinativa, a comunicação do governo pode estar posicionada para atender os interesses particulares e não públicos, dominando a discussão. Portanto, é um tipo de dominação que advém do Patrimonialismo (CAMPANTE, 2003).

O entrevistado E04 não recorda ter sido o governo Lula acusado de fazer autopromoção, nem marketing político. O exemplo compartilhado pelo E07 reforça a percepção de E04, quando disserta a respeito do boletim *Em Questão*, que para ele continha matérias produzidas na perspectiva da comunicação pública. Para isso, a

SECOM tinha o cuidado de orientar as assessorias de comunicação dos órgãos ligados ao Governo Federal. Na época, a Secretaria instruía que “a autoridade não tem que estar no Lide<sup>44</sup>, que o governo não precisa aparecer no Lide, o Lide tem que ser o Lide do cidadão. Era difícil porque tinham autoridades querendo se promover, mas havia espaço para a comunicação pública” (E07). Em meio às pressões internas, comenta que o informativo *Em Questão* esteve focado no interesse do cidadão; saía cinco vezes por semana; era encartado na mídia impressa e tinha versão digital.

*Saiu 1.200 edições; em 1200 edições o Lula ganhou uma única foto no Em Questão. Os ministros em algumas matérias eles não eram citados, os ministros lançavam programa e eles não eram citados na matéria porque a gente trabalhava ali com a ideia de dar informações para as pessoas... a gente queria saber o seguinte: que programa é esse? Quem é que ele beneficia? Quem é que ele alcança? Como as pessoas fazem para ter direito? (...) para eles [os Ministros] fazerem uma comunicação, uma divulgação mais voltada para a informação do cidadão e menos promoção do dirigente que era uma coisa muito comum.*

Praticamente todos os entrevistados enxergam que houve um avanço contra o Patrimonialismo, durante o governo Lula. Um dos indicadores é apontado por E06, que observou menos promoção pessoal nos textos e *releases* produzidos pelas assessorias de comunicação, naquele período. O incomum começava a ganhar espaço com referência à Comunicação Pública. Ou seja, o foco no cidadão aparecia em maior ênfase quando comparado ao culto de inflar a popularidade dos políticos. Segundo E12, a SECOM costumava receber material de órgãos ligados ao governo para analisar mídia e conteúdo. “A gente analisava o conteúdo, retirava essas coisas feito promoção de autoridade...isso tudo a gente podia fazer. Não era uma coisa de interferir na comunicação (...) (E12)”.

Depois desse apanhado, entendemos que o patrimonialismo esteve presente, de forma residual no governo Lula, mas debatia-se com algumas iniciativas contrárias ao plano de utilizar os recursos públicos para fins privados. As mudanças ocorridas na publicidade e na orientação da SECOM, para produção textual, evidenciavam que esforços de comunicação estavam dirigidos para servir o cidadão e não mais aos interesses pessoais das autoridades políticas. Muito tempo ainda será necessário

---

<sup>44</sup> Primeiro parágrafo de um texto jornalístico, que deve conter o quê, quem, quando, onde, como e por que.

para erradicar o Patrimonialismo da cultura política brasileira, mas até lá precisamos continuar nos indignando para não mais aceitarmos “(...) que a comunicação do poder público sirva apenas a gestores e, em última instância, a interesses personalizados” (MELLO, 2004, p. 149).

### 6.7 Indícios da Comunicação Pública na comunicação da Presidência

Em meio aos relatos dos entrevistados, percebemos que, de maneira explícita ou não nominada, cardeais princípios da Comunicação Pública (CP) estiveram presentes na atividade de comunicação do governo do Presidente Lula. Antes de prosseguir com as análises discernentes à CP, é relevante explicar que a nossa pesquisa não fez uma análise aprofundada sobre a prática da Secretaria de Comunicação da Presidência. Não obstante, nos detivemos em estudar as estratégias e as políticas de comunicação da Presidência. O primeiro indício aconteceu no discurso de posse do então Secretário de Imprensa e Divulgação, Ricardo Kotscho, em janeiro de 2003, quando apresentou o decálogo de princípios, que nortearia a sua gestão. Elaborado pelo Professor Bernardo Kucinski, o decálogo declara, entre outros aspectos, que a informação é um direito e um bem público. Essa afirmativa é asseverada por Zémor (2012) e Duarte (2009) como um dos prolegômenos da CP.

Demais evidências podem ser percebidas em algumas palestras, que foram realizadas pelos Ministros da Secom Luiz Gushiken (2003 – 2005) e Franklin Martins (2007 – 2010) para o público interno (servidores) e externo. Nesses eventos, os Ministros tiveram a oportunidade de explanar sobre o trabalho de comunicação da Presidência da República. Na proferida por Gushiken, em setembro de 2003, no evento *Fóruns do Planalto*, para servidores da Presidência, ele prelecionou acerca da *Política de Comunicação do Governo*. Logo no início da exposição, Gushiken (2003) explana sobre *Consulta Participativa* e dá exemplo de espaço público, criado para que diferentes entidades representativas da sociedade possam debater e dialogar com o governo sobre diversos assuntos de interesse comum. A fala do Ministro, a seguir, coaduna com “(...) a possibilidade de ter participação efetiva nas decisões sobre aquilo que é de interesse público” (DUARTE, 2009, p. 64).

Um aspecto, que eu diria que é distintivo do Governo Lula, é aquilo que eu, pessoalmente, chamo de **Consulta Participativa**. Buscar

penetrar na máquina do Governo e, junto à sociedade, o modo de fazer, de **gestão da coisa pública e de fazer política, baseada no princípio da consulta**. O exemplo mais evidente desse processo é a formação do **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**, onde o Presidente Lula cria uma instância, que **não é instância de Estado, não é órgão de Estado**, mas é um espaço no qual representações das diversas áreas da sociedade se fazem presentes; tem **um espaço para o debate político**, um espaço público e, a partir desse espaço, de contato frequente com o espaço governamental, essas várias representações criam processos, cada qual em sua área, para fazer **culminar, no Estado, a opinião, as ideias desses diversos setores**. Esse é um procedimento inédito na República brasileira (GUSHIKEN, 2003, p. 06) (grifo nosso).

Além dos princípios da participação e do diálogo, identificamos na exposição de Luiz Gushiken evidência de que a proposta de comunicação do governo Lula estava preocupada em se comunicar no seu sentido mais amplo (servidores e sociedade); informar para que todos conheçam, reconheçam e entendam as ações do governo (esclarecimentos); buscar unidade na política de comunicação do governo (Poder Executivo); realizar campanhas de esclarecimento à população (publicidade de utilidade pública e não propaganda de governo); e garantir ao cidadão o direito à informação. Esses apontamentos estão alinhados com traços da CP, que vem sendo reflexionados e apontados pelos autores estrangeiros e nacionais.

Em 2005, o Ministro Gushiken deixou importantes conteúdos<sup>45</sup> e conjecturas sobre o tema CP. O primeiro foi o texto informal *Comunicação Pública*, nunca publicado, que escreveu informalmente, no mês de abril/2005. Nessa redação, o ministro não define propriamente o termo, mas descreve detalhadamente os aspectos que o caracterizam. O segundo material, também inédito, é um rascunho desenvolvido por ele para discorrer sobre CP, na abertura do *III Seminário Latino-Americano de Pesquisa da Comunicação*, que aconteceu em 16 de maio de 2005, na Universidade de São Paulo (USP). No quadro (Quadro 15) a seguir, observamos que os principais fundamentos da comunicação pública aparecem no discurso do ministro e que alguns deles já eram verbalizados desde 2003. Portanto, convergem com os teóricos Zémor (2012), Faccioli (2000), Rolando (2010), Jaramillo López (2012), Mancini (2008) e Duarte (2009).

---

<sup>45</sup> Materiais inéditos disponibilizados pelo entrevistado E07.

Quadro 15: Fundamentos da Comunicação Pública no discurso do Ministro Gushiken

Texto Informal Comunicação Pública	Roteiro Palestra sobre Comunicação Pública III Seminário Latino-Americano de Pesquisa da Comunicação
Direito à informação, à transparência, à liberdade de imprensa e ao dever do Estado de prestar contas.	Comunicação Pública remete, fundamentalmente, ao direito à informação, à transparência, ao dever do estado em prestar contas, ao fortalecimento da democracia.
Diminuir a distância entre o Estado e o cidadão.	O cidadão tem o direito à informação e a informação é base para o exercício da cidadania.
Participação direta do cidadão e ampliar sua capacidade de interação. Diálogo.	É dever do Estado a prestação de contas (informar corretamente a aplicação e destinação de recursos públicos).
Consulta popular.	Zelar pelo conteúdo informativo, educativo, de orientação social (construção de mensagens claras, corretas, sempre verdadeiras, focadas na utilidade pública e na orientação sobre acesso a políticas públicas).
A sociedade intervir junto às políticas de governo.	A comunicação pública não faz promoção pessoal dos administradores (a publicidade oficial seja somente de prestar contas e não de promoção de Governos).
Capacitação técnica e de diretriz conceitual.	Promover o diálogo e a interatividade (ouvir e responder aos anseios da população).
O cidadão tem o direito de saber o papel da União, estados e municípios. Trata-se de informação pública sofisticada, complexa, e por isto é preciso haja um esforço de esclarecimento, para que o cidadão entenda como o Estado se organiza.	Estimular o envolvimento do cidadão com as políticas públicas.
A comunicação, dos diversos entes, evite a mistificação, a autopromoção, e passe a ser francamente explicativa, de orientação para a cidadania e de utilidade pública.	Contribuir para a prestação de serviços públicos de qualidade (comunicação como ferramenta que contribui para a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Informação ágil, correta, acessível, de orientação, são extremamente úteis para a população).
O Estado tem a obrigação de prestar contas de seus atos ao povo.	Basear-se na ética, verdade, transparência e credibilidade (tem o sentido de orientar, pautar, determinar as ações dos gestores de comunicação pública. São valores

	republicanos, democráticos, que cada vez mais serão fiscalizados e cobrados pela sociedade).
A comunicação de governo, por qualquer meio, deve sempre valorizar conteúdos de caráter <b>educativo</b> , <b>informativo</b> e de <b>orientação social</b> .	
Contribuir para a prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade; orientada para estabelecer uma relação de diálogo.	
Exercício da ética de servir sempre à verdade e garantir credibilidade.	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de recortados extraídos dos documentos desenvolvidos pelo Ministro Luiz Gushiken (2005).

No segundo mandato, compreendemos que a comunicação do governo Lula foi normatizada. Isto porque o Ministro Franklin Martins estabeleceu sete princípios, que orientaram tecnicamente os esforços comunicacionais da Secom, naquele período. Durante palestra proferida em setembro de 2010, na cidade de Brasília, o ministro traz pontos indicativos de CP na sua narrativa. Destacamos a democratização da informação governamental visando, através dos jornais e rádios locais, alcançar o cidadão em todas as regiões do Brasil. Essa determinação guarda uma particularidade, que é o empenho de fazer chegar as informações, sobre as políticas públicas, com elementos próprios da região. Ou seja, a comunicação procurou levar em consideração as diferentes realidades presentes nos estados. O ministro destacou que o intuito da iniciativa era informar como as pessoas podiam ter acesso, o que fazer etc. Outrossim, havia também a preocupação de colocar a informação do governo disponível para todos os veículos de comunicação. Percebemos que essas determinações viabilizaram o trabalho da CP nos quesitos informar o cidadão e orientá-lo para usufruir dos programas.

Embora o Ministro Franklin Martins não tenha feito nenhuma referência direta à expressão CP, durante a sua gestão foi criado o Núcleo de Comunicação Pública da Presidência da República (NCP). Este setor funcionou de 2007 a 2012, no quinto andar do Bloco A da Esplanada dos Ministérios. A história do NCP será contada no livro *Comunicação Pública: a experiência de um Núcleo da Presidência da República* (ainda inédito), pelos seus ex-diretores Armando Medeiros e Jorge Duarte, que nos



últimos meses vem escrevendo sobre a iniciativa. Os autores permitiram o nosso acesso à publicação (em fase de revisão) para que pudéssemos entender, com mais afinco, como era o trabalho do Núcleo. De acordo com Duarte e Medeiros (2016, p. 09), o NCP tinha as seguintes atribuições:

- **Produzir conteúdo próprio para informar, esclarecer e orientar sobre políticas e serviços públicos voltados para o próprio governo, para a integração dos órgãos do Sistema de Comunicação do Governo Federal (Sicom) e para a população.** Os produtos incluíam desde documentos internos de referência e posicionamento, como *Notas Técnicas e Perguntas e Respostas*, até mídias próprias, como o boletim *Em Questão* ou o *Portal Brasil*;
- **Propor e coordenar ações integradas de comunicação** de temas estratégicos e/ou transversais envolvendo diferentes órgãos do Poder Executivo Federal;
- **Estabelecer políticas, padrões, diretrizes e recomendações para as diferentes áreas de comunicação** do Poder Executivo Federal (exceto as relacionadas à mídia paga, como patrocínio e publicidade);
- Realizar monitoramento ativo e preventivo de temas de governo. Buscava-se, na agenda do dia, gerar alertas, ações coordenadas, estabelecer planos de contingência ou ações imediatas. O monitoramento de questões não imediatas poderia implicar o monitoramento mais sensível de temas, criação de Grupos de Trabalho específicos, **produção de documentos e outras ações para melhor informar a sociedade, evitar erros de governo ou de comunicação de governo**;
- Incentivar e apoiar a qualificação de práticas de comunicação nos diferentes órgãos do Governo Federal;
- **Dar consultoria, subsídios e apoio nas ações de comunicação** dos diferentes órgãos integrantes da Secom;
- Manter um **programa permanente de atualização profissional dos agentes de comunicação** e de capacitação e orientação de porta-vozes;
- Realizar trabalho de assessoria de imprensa na Secom (grifo nosso).

Neste decurso, percebemos que a Secom, no primeiro mandato, contribuiu mais diretamente com reflexões conceituais acerca do termo CP, uma vez que a expressão foi colocada, explicada publicamente e inspirada pelo Ministro Luiz Gushiken, determinando assim o matiz da sua gestão. No segundo mandato, a Secretaria continua assimilando o conceito CP, mas sem o pronunciamento público do seu gestor Franklin Martins, enquanto princípio da comunicação do governo Lula. Neste período, o ganho significativo foi a criação do NCP, que “oficialmente, nunca

existiu no organograma da Secom”<sup>46</sup> (DUARTE; MEDEIROS, 2016, p. 19). De todo modo, entendemos que, nos dois governos Lula, os principais critérios da CP estiveram, diretamente ou indiretamente, presentes na Secom. Um bom indicativo está posto nas diretrizes adotadas pelo NCP, que ao analisá-las enxergamos perceptível presença em toda comunicação da Presidência. São elas:

Comunicação como direito de todos os cidadãos; Comunicação voltada para a promoção da cidadania, interesse geral e utilidade pública; Comunicação como política de inclusão informacional e de democratização do saber, construção da agenda pública e de estímulo ao engajamento nas políticas; Comunicação para informar e prestar contas sobre programas, ações, projetos e políticas públicas do Estado; Comunicação que provoca e se insere no debate público; As assessorias de comunicação dos órgãos do governo federal devem ter como tarefa prioritária divulgar políticas e serviços públicos e não fazer qualquer tipo de proselitismo (DUARTE; MEDEIROS, 2016, p. 10).

Nas entrevistas realizadas, sete dos treze entrevistados dissertaram, mais precisamente, como entendiam e percebiam a CP na comunicação da Presidência. Segundo E02, a Secom considerava CP *“aquela que tinha que ter o cidadão como o principal ator daquela comunicação”*. Para E04, a questão da CP foi mais colocada no segundo mandato, embora tenha sido introduzida por Gushiken; havia discussão sobre a *“necessidade de uma CP mais vinculada ao cidadão, mais vinculada à participação da sociedade, direito do cidadão, enfim..., a própria evolução da Lei de Acesso à Informação foi no segundo governo”* (E04). Diante do exposto, compreendemos que apesar de não ter sido normatizada para todo o governo, a essência da CP esteve presente na Secom, durante os mandatos do Presidente Lula.

A Secretaria também introjetava o conceito CP nas assessorias de comunicação dos órgãos vinculados ao Governo Federal. Para tanto, lembra E06: *“a gente criou uma série de coisas, a gente tinha reuniões periódicas com grupos de assessores de comunicação, a gente trabalhava os conceitos de CP, questões de CP, temas de CP, a gente fez encontros para discutir os jornais populares”*. Estas iniciativas indicam preocupação em integrar a comunicação do governo visando alinhar os comunicadores públicos dentro das diretrizes da CP para melhor atender o cidadão. Para tanto, o NCP assumiu a responsabilidade de disseminar o conteúdo

---

<sup>46</sup> “A estrutura de comunicação geralmente não é alterada formalmente, pois implica assinatura direta do Presidente da República, o que costuma ser evitado, e as mudanças na estrutura interna da Secom podem ser relativamente frequentes” (DUARTE; MEDEIROS, 2016, p. 19).

CP, integrar a comunicação do governo e entender as necessidades das assessorias. “Os seminários internos de comunicação eram muito frequentes” (E13). O entrevistado E04 comentou como era o trabalho de capacitação para os profissionais, que laboravam no Sicom.

*Num primeiro momento a gente pensou muito na capacitação, pensou muito na profissionalização dos quadros, dos profissionais de comunicação. A gente sentia que a comunicação estava muito focada na relação com a imprensa. E era preciso ampliar essa visão de comunicação. (...) houve um esforço de profissionalização, de treinamento, de capacitação, de muita discussão com os profissionais do SICOM, de pensar a CP, de pensar a prestação de contas, de entender que lidar com a CP é lidar com o conflito. [O NCP realizava] os cursos, toda a profissionalização, mídia training. (...) a gente tinha a função de dar apoio e suporte aos Ministérios naquela coisa da guerra do dia.*

Zémor (2012) coloca como um dos princípios da CP informar os primeiros intermediários da comunicação pública, ou seja, os agentes públicos. Kondo (2002 apud NOVELLI, 2006) corrobora com o autor francês, quando defende que o treinamento e a capacitação de funcionários públicos devem fazer parte dos preceitos norteadores da gestão governamental. Concordamos com os autores, uma vez que o êxito de qualquer projeto depende do engajamento dos envolvidos e, para isso, precisam estar continuamente bem informados e capacitados. No caso do governo Lula, todos os gestores dos órgãos ligados ao Poder Executivo e comunicadores públicos, que integravam a Sicom. O entrevistado E07 expôs que a Secom realizava fóruns, encontros com até 150 pessoas na plateia, debatendo temas diversos (problemas de governo, Leis, campanhas publicitárias etc.). E07 lembra ainda que ofereciam *Mídia Training*, cujo intuito era “discutir como falar com a imprensa, na perspectiva de dar uma informação de interesse público, isso era uma prática rotineira”. (...) a gente nem discutia esse conceito [CP] dentro do governo. (...) a gente queria que as coisas funcionassem”. Segue, abaixo, uma ideia dos cursos e encontros empreendidos pelo NCP nos dois últimos anos do governo Lula.

Figura 03: Capacitação 2009/2010 da NCP<sup>47</sup>

**Capacitação 2009/2010**

**2009**

- Seminário sobre Comunicação de Governo, 6 de fevereiro, Brasília 06.02.2009
- Fórum do Sudeste, parceria Furnas (RJ), Eletrobras 01 a 03.07.2009
- Seminário Divulgação do Brasil no Exterior, 26 de março, Brasília 26.03.2009
- Seminário "Governo e Comunicação Pública na França", Enap, Brasília 24.04.2009
- Fórum sobre Mídias Sociais, 14.07.2009
- Fórum Gestão de Riscos e Crises em Comunicação, 24.08.2009
- III Fórum de Comunicadores do Nordeste, Fortaleza 04 e 05.11.2009
- Fórum Portal Brasil, 14 de dezembro, Brasília 14.12.2009
- 12 palestras sobre comunicação de governo e temas relacionados à comunicação pública

**2010**

- Workshop Estratégias de Comunicação Digital e Políticas Públicas: governança, desenvolvimento e inovação, 24.02.2010, com Unesco
- Curso de Formação em Capacitação de Porta-Vozes, 22 a 24.02.2010
- Curso de Gestão da Comunicação e Novas Mídias, 22 a 24.03.2010
- Fórum sobre Radiojornalismo e Regionalização, 13.04.2009
- Curso de Comunicação e Políticas Públicas, 26 a 28.04.2010

**Em Planejamento**

- Curso de Planejamento em Comunicação Digital
- Curso de Gestão de Processos Publicitários
- 5 media trainings individuais
- 3 media trainings em grupos (15)
- II Fórum do Norte
- IV Fórum do Nordeste

SECOM/PR

Fonte: Secom, 2010.

Entre os entrevistados, E07 resume com bastante propriedade a passagem da Comunicação Pública nos dois governos Lula. Ele descreveu, por exemplo, que o assessor especial da Secom Armando Medeiros chegou a discutir o conceito de CP com o Ministro Gushiken e, que, o entendimento de ambos era exatamente o mesmo (o Estado deve se comunicar com a sociedade; permitir a participação; a comunicação de governo tem que ser clara e transparente). Quando o entrevistado chegou no governo, teve a sensação de que o conceito CP já existia, só que não havia sido rotulado, estava sem formatação, foi sendo construído. No segundo mandato, E07 percebe que *"os conceitos de CP estão no discurso [na palestra] que o Franklin<sup>48</sup> proferiu. Ele faz um balanço e os conceitos de CP estão lá. Ele fala da transparência, abertura, regionalização (...)"*. Quando provocado, pela pesquisadora, para apontar as práticas mais evidentes de comunicação pública, nos governos Lula, respondeu:

*Acho que tem num primeiro momento a publicidade, por exemplo, a regionalização da mídia quando você distribui a publicidade para os pequenos veículos...começa com 500 veículos cadastrados e chega a*

<sup>47</sup> Apresentação Secom e Comunicação Pública Abrapcorp (ppt) disponibilizada pelo entrevistado E07 (acervo particular). É importante destacar que essa apresentação foi elaborada em maio/2010, portanto a gestão estava em curso.

<sup>48</sup> Refere-se à palestra Comunicação Social, ministrada em 2010, no evento Ciclo Palestras, em Brasília. Na ocasião explanou sobre as diretrizes da comunicação do governo no período 2007 a 2010.

*8.000. E dos 500 cadastrados, na verdade, só uns 20 ganhavam que é uma coisa que ninguém fala... porque você tinha 500 cadastrados, mas só os mesmos recebiam Folha, Jornal do Brasil, Estadão, Globo é que ganhavam publicidade de governo. Quando você dissemina isso, para mim, tu tem, pra mim, uma coisa muito clara de comunicação pública. Você tem, por exemplo, a questão das Conferências, você tem, por exemplo, da Promoção da Qualificação da Comunicação de Governo que a gente fazia (E07).*

## 6.8 Políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, governos Lula

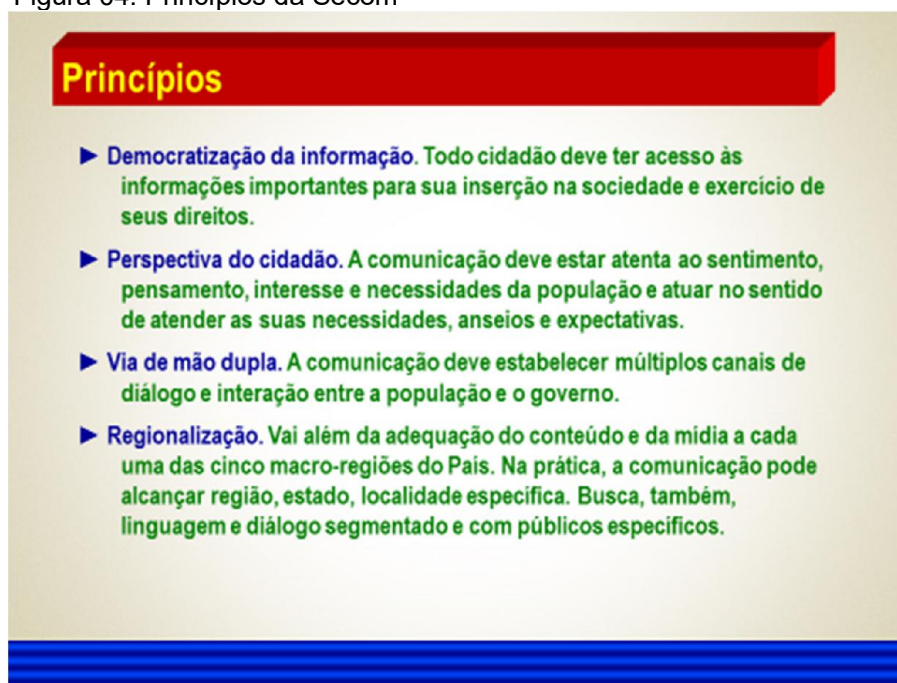
Durante quatro anos, pesquisando e estudando a comunicação da Presidência da República, dos governos Lula, logramos compreender as diretrizes, políticas e estratégias, que orientaram todo o trabalho de comunicação do Poder Executivo. Com base, principalmente, nas declarações dos entrevistados, foi possível entender a **diretiva, os princípios** adotados pela comunicação do governo; os **sentidos (políticas)**, que nortearam as iniciativas e os relacionamentos; e, por fim, os **caminhos (estratégias)**, que levaram ao alcance dos objetivos planejados pela Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom).

Antecipadamente, chamamos atenção do/da leitor/leitora para as primeiras evidências a respeito das políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, que foram apresentadas ao longo deste capítulo. Para tanto, nesta seção desenvolvemos, mais precisamente, a culminância das análises sem avaliar os resultados das ações e projetos de comunicação da Presidência. No curso da pesquisa, descobrimos que a Secom não encaminhou proposta a fim de que as políticas de comunicação, adotadas no governo Lula, se tornassem políticas públicas de comunicação. Isto é, nunca foram sistematizadas oficialmente para serem caracterizadas como políticas públicas de comunicação da Presidência. Segundo o entrevistado E07, as políticas de comunicação da Presidência foram tácitas, tanto que nunca ganharam status de política pública. De certa forma, E10 reitera isto quando relata que, no primeiro mandato, *“o governo não tinha uma política de comunicação previamente estabelecida, a gente chega lá procurando esse rumo. (...) haviam reuniões de planejamento, mas na verdade era uma coisa mais pragmática, a gente sabia o que queria e íamos fazendo”*. E13 confirma a existência de reuniões para

orientar a comunicação do governo. De certa forma, o entrevistado E11 contrapõe E10 e E13, quando afirma que nos dois primeiros anos de governo, nunca houve reunião para discutir políticas de comunicação.

Mediante o exposto, concluímos que as políticas de comunicação da Presidência existiram no campo tácito e foram influenciadas pelo estilo comunicador do Presidente Lula. Conforme E12, *“foi assim...era uma comunicação que tinha a cara do Lula, de proximidade, de aconchego, de valorização do povo, do brasileiro, das suas riquezas...tinha todo esse aspecto como foco. A comunicação todinha trazia esse aspecto. Era assim toda ela”*. Os Ministros da Secom não institucionalizaram as políticas de comunicação (enquanto política pública), mas indicavam o rumo que os órgãos do Sicom deveriam seguir para integrar suas ações e estratégias de comunicação. Ao mesmo tempo, havia a preocupação de deixar claro o compromisso e as diretrizes, que cada órgão deveria assumir nos seus trabalhos de publicidade e imprensa, para que não destoasse dos propósitos do governo. Segundo E12, *“(...) por mais que as políticas [de comunicação] não estivessem escritas, elas são explícitas nas estratégias...”*.

Com vistas a compreender apropriadamente as políticas e as estratégias de comunicação utilizadas pela Presidência da República – nos dois mandatos – faz-se necessário relembrar que os objetivos norteadores de comunicação presidencial estão previstos na Constituição Federal. Nessa conformidade, o entrevistado E09 atesta que a comunicação do governo deve ter *“função educativa, orientativa e de prestação de contas, respeitando os princípios de impessoalidade”*. Observamos, ainda, não ter sido diretamente mencionado, por nenhum dos entrevistados, qualquer política ou estratégia condizente aos propósitos da *educação política, conscientização crítica e empoderamento do cidadão*. Eles, portanto, também não aparecem nos princípios da Secom, como podemos ver abaixo.

Figura 04: Princípios da Secom <sup>49</sup>

Fonte: Secom, 2010.

Em seguida, apresentamos as políticas e as estratégias de comunicação dos governos Lula (Quadro 16). Ao ler as políticas, percebemos que estavam bem afinadas com a maioria dos elementos indicados por Lassance (2010), para a sua elaboração. São eles: foco no direito do cidadão, qualidade da informação, não privilegiar veículo de comunicação, entre outros. O conjunto de deliberações, para determinar o caminho estratégico da comunicação (OLIVEIRA, 2012), estava estruturado com o fito de alcançar os seguintes objetivos da Secom: “contribuir para a viabilização das políticas públicas; apoiar o cidadão em sua relação com o Estado; qualificar os processos de comunicação (informação e relacionamento); e expressar os conceitos e ações de governo”<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Apresentação *Secom e Comunicação Pública Abrapcorp* (ppt) disponibilizada pelo entrevistado E07 (acervo particular). É importante destacar que essa apresentação foi elaborada em maio/2010, portanto a gestão estava em curso.

<sup>50</sup> Extraído da *Apresentação Secom e Comunicação Pública Abrapcorp* (ppt).

Quadro 16: Políticas e Estratégias de Comunicação da Presidência da República  
(Governos Luiz Inácio Lula da Silva)

<b>Políticas e Estratégias de Comunicação da Presidência da República</b> <b>(Governos Luiz Inácio Lula da Silva)</b>	
<b>Diretriz Comunicação Pública</b> (Foco no cidadão, Diálogo, Participação, Transparência, Informação, Prestação de Contas)	
Políticas de Comunicação	Estratégias de Comunicação
Primeiro Mandato	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democratizar a distribuição dos recursos publicitários do Sicom (baseado em critérios técnicos);</li> <li>- Regionalização dos investimentos em Publicidade;</li> <li>- Otimização de recursos para a comunicação (processo de renegociação de volume de gastos com mídia);</li> <li>- Publicidade da Administração Pública Federal unificada e ampliada (gestão e negociação na Secom);</li> <li>- Publicidade Institucional realizada pela Secom (única responsável) e a Publicidade de Utilidade Pública (PUP) cabe aos demais órgãos;</li> <li>- Diversidade étnica da população brasileira e elementos da cultura nacional estivessem presentes na publicidade;</li> <li>- Comunicação com conteúdos estadualizados para melhor falar com os públicos (Publicidade);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campanhas publicitárias nos interiores do Brasil;</li> <li>- Investimento em publicidade proporcional à audiência (TV e rádio) e circulação (jornal);</li> <li>- Pulverização dos recursos com publicidade (investido nos grandes e pequenos veículos, a depender do IBOPE e do IVC);</li> <li>- Apoio às conferências de discussão;</li> <li>- Administração e negociação do orçamento destinado a publicidade da Administração Pública Federal sob responsabilidade da Secom (negociação de preços de mídia, considerando o valor total de investimentos do Governo Federal);</li> <li>- Campanha de prestação de contas segmentada em 14 estados, informando sobre os investimentos que o Governo Federal estava realizando nas áreas consideradas prioritárias: saúde, educação, desenvolvimento social, desenvolvimento agrário, geração de empregos e renda;</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diálogo com atores sociais (de diferentes visões); Interlocução forte com a sociedade;</li> <li>- Participação e debate;</li> <li>- Unidade de governo;</li> <li>- O cidadão tem o direito de ser informado, é o principal ator da comunicação;</li> <li>- Universalização do direito à informação;</li> <li>- Comunicação de governo tem que alcançar as pessoas (voltada para o cidadão);</li> <li>- Valorização da autoestima, atitudes e comportamentos (considerado movimento de educação);</li> <li>- Comunicação de governo integrada;</li> <li>- Política da autocrítica;</li> <li>- Acesso à informação pública;</li> <li>- Os veículos de comunicação (pequenos e grandes) devem ter o mesmo tratamento; sem privilégio de informação exclusiva;</li> <li>- Democratizar a informação do governo (transmitir informações para todos);</li> <li>- Transparência (prestar contas das atividades do governo);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interiorização das campanhas publicitárias (emissoras do interior recebem verbas para veicular Publicidade do governo);</li> <li>- Orientação, formação e capacitação dos profissionais de comunicação (Sicom);</li> <li>- Campanhas: <i>"Melhor do Brasil é o Brasileiro"</i>; <i>"Um bom exemplo, essa moda pega"</i></li> <li>- <i>Clipping de Comunicação</i> (internet);</li> <li>- Reunião com o Presidente baseado na Carta Crítica (Bernardo Kucinski), que apontava os erros do governo e politizava;</li> <li>- Criação de um núcleo de assessores que lia e monitorava o noticiário, fazia análise e criava uma lauda de sugestões, de alertas, que podiam desembocar em crise. O Ministro Gushiken levava essas informações para a reunião das 09h com o núcleo de ministros mais próximo ao Presidente;</li> <li>- Leitura dos jornais (de madrugada) e debate para orientar as autoridades;</li> <li>- Programa de rádio <i>Bom Dia Ministro</i> (criado em 2005). Comunicadores de emissoras de rádio entrevistavam Ministros para falar sobre os programas e políticas públicas do Governo Federal;</li> <li>- Programa de rádio <i>Café com o Presidente</i> fazia entrevista, de seis minutos, com o presidente (criado em 2003). Programa de veiculação voluntária (uso gratuito e livre);</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de parceria;</li> <li>- Inclusão social;</li> <li>- Prestação de contas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa <i>Voz do Brasil</i> (transmite o ponto de vista do Poder Executivo);</li> <li>- Reunião anual de planejamento de comunicação com as assessorias de comunicação dos Ministérios e das estatais;</li> <li>- Grupos de trabalho para gerenciamento de crise eram criados pela Secom;</li> <li>- Articulação com vários atores sociais;</li> <li>- Criação de cadastro de veículos com valores de negociação;</li> <li>- Criação <i>Fale com o Governo</i>, pelo Portal Brasil (cidadão perguntando, falando com o governo). Havia um banco de respostas para perguntas recorrentes.</li> </ul>
<b>Políticas de Comunicação</b>	<b>Estratégias de Comunicação</b>
<b>Segundo Mandato</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção do Brasil no exterior;</li> <li>- Mídia Técnica na Publicidade;</li> <li>- Comunicação para a população brasileira;</li> <li>- Comunicação do governo deve se dar principalmente através da imprensa;</li> <li>- Regionalização da informação (divulgação com base na realidade local);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Secom ampliou, consolidou e criou ferramentas que simplificavam e agilizavam o acesso às informações públicas: Site geral da Secom; Site específico da Secretaria de Imprensa; o Blog do Planalto (atos e fatos relacionados à Presidência, também esclarecia interpretações equivocadas da mídia); e Portal Brasil;</li> <li>- <i>Portal Brasil</i> tinha por objetivo facilitar o acesso aos serviços públicos, informar e oferecer conhecimento diversificado sobre o País. Voltado também para públicos no exterior (notícias focadas no interesse pelo país, ressaltando as riquezas, valores e cultura do Brasil);</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação;</li> <li>- Não abdicar do debate público;</li> <li>- Democratização das informações do governo para todos os veículos (pequenos e grandes);</li> <li>- O cidadão tem o direito de ser informado, é o principal ator da comunicação;</li> <li>- A imprensa é o instrumento pelo qual o cidadão tem acesso as informações de Estado;</li> <li>- Relação com a imprensa deve ser permanente, fluida e profissional (pautadas na transparência e na igualdade de acesso às informações públicas);</li> <li>- Diálogo com atores sociais (de diferentes visões); Interlocução forte com a sociedade;</li> <li>- Unidade de governo;</li> <li>- Normalização da relação entre governo e mídia;</li> <li>- Acesso à informação pública (devem estar ao alcance do público);</li> <li>- Comunicação de governo tem que alcançar as pessoas (voltada para o cidadão);</li> <li>- Transparência (prestar contas das atividades do governo);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Portal da Transparência</i> (a partir da divulgação, estimulava o controle social dos recursos);</li> <li>- Transformação da EBC em Empresa Pública (2007);</li> <li>- Relações Públicas no exterior;</li> <li>- Orientação, formação e capacitação dos profissionais de comunicação (Sicom);</li> <li>- Programa de Capacitação em Comunicação Pública, ativo desde 2004. Foi fortalecido em 2007 (responsável NCP);</li> <li>- Programa de rádio <i>Bom Dia Ministro</i> (criado em 2005, mas consolidado em 2007; passou a ser semanal);</li> <li>- Programa de rádio <i>Café com o Presidente</i> fazia entrevista, de seis minutos, com o presidente (em 2005, passou a ser semanal);</li> <li>- Programa <i>Voz do Brasil</i> (transmite o ponto de vista do Poder Executivo);</li> <li>- Relacionamento com a imprensa sindical, os movimentos populares e imprensa digital (ampliando áreas de relações);</li> <li>- Cadeia de ações articuladas das áreas Imprensa e Publicidade do governo para levar informações nacionais e locais (viagens do Presidente pelo Brasil);</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratamento igual para todos os veículos de comunicação;</li> <li>- Relacionamento com a Mídia Regional;</li> <li>- Inclusão digital;</li> <li>- Profissionalização da comunicação do governo;</li> <li>- Prestação de contas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nas viagens, o Presidente Lula concedia entrevistas por escrito, aos principais jornais da cidade como também para emissora de rádio da localidade, conversando com o comunicador mais popular;</li> <li>- A Secretaria de imprensa da Presidência, nas viagens do Presidente Lula, visitava as redações dos veículos de comunicação locais para conhecer suas demandas;</li> <li>- Atrrelamento da notícia regional à política nacional de governo (estratégia para levar informações regionais para o âmbito nacional);</li> <li>- Regionalização da mídia;</li> <li>- Mídia local: diálogo direto com os jornalistas da região. A partir do contato com vários atores representativos locais, a Secom entendia a real situação dos programas e produzia relatórios para os ministros;</li> <li>- Articulação com vários atores sociais;</li> <li>- Núcleo de Comunicação Pública (NCP) (criado em 2007). O NCP consolidou uma área de produção de conteúdos próprios para disseminar informações do governo em diversos meios, além de aperfeiçoar os produtos já existentes. Os seus principais produtos foram: 1) <i>Boletim Em Questão</i> (digital e impresso); 2) <i>Central de Notícias do Portal Brasil</i>; 3) <i>Revista Digital do Portal Brasil</i>; 4) <i>Canal Sicom</i> (informar e integrar os agentes de comunicação do Executivo); e 5) <i>Jornal de Balanço Mais Brasil</i>;</li> <li>- Coluna Semanal <i>O Presidente Responde</i>. O presidente responde três indagações dos leitores de várias partes do Brasil. Criada em</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	2009 para atender demanda de jornais populares, regionais e do interior;  - Organização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2017.

## 6.9 Embates e dificuldades

Os embates e as dificuldades enfrentados, pela Presidência, foram muitos para fazer cumprir as políticas de comunicação e percorrer as estratégias determinadas. A inexperiência e a falta de entendimento do grupo, que assumiu a comunicação da Presidência, foram os primeiros obstáculos enfrentados. O entrevistado E11 confirma que no início, em 2003, não havia entendimento entre André Singer, Ricardo Kotscho e Luiz Gushiken. *“Cada um pensava coisas diferentes, isso deu muitas trombadas, aí o Lula entrava como moderador”* (E11). Além dessa contenda, existia também a divergência de visões entre o Ministro Luiz Gushiken e o publicitário Duda Mendonça.

*Gushiken se contrapunha muito a Duda Mendonça, porque Duda tinha essa visão da mensagem pela mensagem. A não preocupação... Duda era um pensamento político e o dele [Gushiken] era um pensamento humano, político, mas humano, humanizado. Então...eles disputavam. Às vezes o Duda levava campanha direto para o Presidente, sem falar com ele [Gushiken] (E12).*

No primeiro mandato, o governo enfrentou obstáculos no investimento em capacitação para as equipes de comunicação da Sicom, cuja finalidade era entender/aprender a *“(...) produzir conteúdos que formassem a consciência crítica do cidadão”* (E01). Neste ponto, percebemos um governo preocupado em injetar, logo de início, uma cultura de comunicação voltada para o interesse do cidadão. E06 relata que as assessorias de comunicação dos órgãos do governo foram resistentes a produção de textos, dentro do entendimento da CP. Diante das narrativas, entendemos que algumas resistências se deram devido ao pequeno quantitativo de pessoas nas assessorias e ao arraigado pensamento de que as prioridades das

assessorias eram atender, principalmente, as demandas da grande imprensa e os interesses das autoridades políticas. Frente às objeções, a Secom desenvolveu o *Manual de Redação de Matérias* orientando os assessores a produzir matérias no viés da CP, esclarecendo, por exemplo, que os gestores públicos e o governo não precisavam aparecer no LIDE; tem que ser o LIDE do cidadão (E07). Segundo E10, a cultura patrimonialista era muito vigente, antes do governo Lula.

A comunicação interna foi problemática no primeiro governo (E11). Por causa dessa experiência negativa, a Secom investiu muito em capacitação e no desenvolvimento de canais de informação para que servidores públicos acompanhassem as iniciativas do governo e compreendessem o sentido da comunicação. Ademais perdurou, durante todo o governo, o esforço por fazer os órgãos da Administração Pública Federal entenderem o papel comunicacional focado no cidadão. Por isso, o cuidado em responder as perguntas, que vinham da sociedade (E12). O entrevistado lembra ainda que existia o *Fale com o Governo* (via internet) e as entidades governamentais, exemplo os Ministérios, estavam acostumados a não acompanhar as demandas do cidadão, pois mostravam-se despreocupados em abastecer o cidadão com informações públicas. E02 e E13 evidenciam a relutância demonstrada pelos Ministros para participarem do *Programa Bom Dia Ministro* e se comunicarem o máximo possível, nacionalmente e localmente.

*(...) falei da resistência dos ministros do começo do 'Bom Dia', do Programa Bom Dia Ministro, quer dizer: mobilizar. O presidente era o primeiro a se mobilizar pela comunicação, mas fazer o resto do governo se mobilizar também a altura para ir, para falar, para fornecer informação. As dificuldades...já era difícil no nível nacional e do ponto de vista da regionalização ainda mais também (E13).*

*Resistências sempre houve, mas quando ele [Lula] conseguiu convencer os Ministérios, que era melhor para o governo como um todo ter um bom relacionamento com a imprensa, nesse sentido de comunicar o máximo possível, abrir, falar em perspectivas regionais o que aproxima um ministro de um certo estado e da sua base eleitoral (E02).*

Segundo E13, a estrutura governamental estava acostumada a lidar com o estilo de comunicação não proativo. Ou seja, os assessores ficavam esperando o telefone tocar para saber qual a demanda dos jornais, dos jornalões do eixo Rio-São Paulo, o que seria requisitado para, somente após isso, fazer comunicação. Assim,

essa prática desvelava uma comunicação governamental mais submetida aos interesses da mídia do que da sociedade. É importante lembrar que as pautas dos grandes veículos costumavam (ainda costumam) se concentrar, preferencialmente, nos meandros da crise, do escândalo e dos problemas de governo. Houve “(...) *muitas denúncias, sem nenhuma comprovação, que tinha o sentido de desestabilizar o governo, (...) uma certa espetacularização também. (...) tinha sempre um ruído político gerado por atores que não tinham interesse que o governo desse certo (...)*” (E13). Durante os mandatos, o convívio entre governo e mídia foi bastante conturbado. Na segunda gestão do presidente Lula, a relação com a imprensa passa a ser eixo da comunicação do governo (MARTINS, 2010), procurando colocar, ainda mais, a posição do governo na disputa diária com os veículos. E13 traz mais detalhes quando explica que a gestão tinha dificuldade de lidar com as quotidianas críticas da mídia.

*O governo Lula foi um governo muito problemático no relacionamento com a imprensa, (...) porque o Lula nunca foi muito amigável em dar coletivas, então veio uma cobrança muito grande, ele preferiu usar a força dele na comunicação direta, do que ficar sendo mediado por jornalistas, que ele sabia que não gostavam dele, não gostavam da política do governo, ou seja, a mídia já vinha adotando um comportamento quase de partido político do que de uma imprensa equilibrada, independente, então isso gerou muita dificuldade, além de problemas específicos; nem sempre todas as pessoas que estavam exercendo o cargo, eram as mais indicadas para aquelas funções e tal.*

Outros acontecimentos prejudicaram e/ou enfraqueceram o trabalho da Secom. Um deles foi a crise do Mensalão, em 2005, que estagnou o andamento dos projetos da Secretaria, resultando no descompasso e na quebra do ritmo (E07 e E09). E03 recorda a dificuldade enfrentada na política de democratização dos recursos da publicidade institucional (publicidade oficial com emissoras regionais e locais), quando as agências publicitárias, contratadas pela Secom, não queriam procurar por jornais, revistas e rádios do interior. Deste modo, a grande mídia desqualificava a mídia regional (que muitas vezes eram as suas afiliadas), acusando-as de chapa branca (E13). Entende-se o conflito, porque antes todo o investimento em veiculação se concentrava nos grandes veículos de comunicação e, agora, os recursos estavam pulverizados em muitos locais.

Por fim, a falta de consenso na criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), pois não havia entendimento sobre comunicação governamental (Radiobras)

e a comunicação pública (EBC). De acordo com E07, não existiu entendimento, nem unanimidade, com relação a essa decisão, principalmente entre Bernardo Kucinski e Eugênio Bucci. Para alguns, com o surgimento da EBC o governo perderia um espaço próprio para disputar opinião com a mídia (E01). De acordo com os entrevistados E01, E03 e E09, a concepção *Comunicação Pública* era vista diferentemente por cada membro do governo e da Secom.

Os percalços enfrentados pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, para alcançar os objetivos previstos, foram principalmente: a) inexperiência da equipe responsável pela comunicação do governo; b) Estado viciado em um modelo de comunicação não proativo; c) resistência à cultura da comunicação focada no cidadão; d) disputas internas, rivalidades profundas entre Radiobrás, Gabinete de Imprensa do Palácio, Gabinete do Porta Voz e Secom; e) resistência de gestores públicos para participar de programas, espaços de comunicação do próprio governo; f) crises políticas; g) narrativa da mídia sobre o governo, quase sempre hostil e desconfiada; e h) falta de definição ideológica e política dos conceitos Comunicação Governamental e Comunicação Pública.

#### 6.10 Para fora da janela: contraposições a respeito da comunicação do Presidente Lula

No último ano da pesquisa, 2016, empenhamos esforços para ouvir estudiosos a respeito dos seus pontos de vistas relativos a comunicação do Presidente Lula. Com este propósito, escutamos Murilo Ramos, Maria José Oliveira, Laurindo Leal Filho (Lalo), Gustavo Gindre e Marcos Dantas. Os questionamentos a eles direcionados contemplaram, essencialmente, sobre a estratégia de comunicação do governo, os principais alicerces da comunicação pública (diálogo, participação e comunicação com a sociedade) e, por último, a prática da comunicação da Presidência.

No seu entender, Maria José Oliveira<sup>51</sup> considera que a prática da comunicação do governo Lula estava ancorada no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade. Inclusive avalia como um grande mérito do governo, uma vez que cuidou de estimulá-los, com a criação de espaços, tornando, assim, a comunicação estratégica. Concomitantemente, a estudiosa tem dúvidas quanto à Presidência ter

---

<sup>51</sup> Maria José da Costa de Oliveira é doutora em Ciências da Comunicação pela USP e professora titular da Metrocamp (Grupo IBMEC). Organizadora do livro *Comunicação pública* (Alínea, 2009).



sempre seguido a comunicação pública como estratégia, porque houve erros e acertos nos caminhos planejados. Com relação aos acertos salienta os apensos às possibilidades de participação, diálogo e manifestação. Já os erros, *“podem ser identificados no momento em que o governo confundiu comunicação pública e comunicação de governo, com comunicação política ou marketing político”*. Esse comentário, aliás, transpassa um governo com viés de comunicação patrimonialista como também denota uma falta de entendimento conceitual. Portanto, no nosso ponto de vista a Secom perdeu a oportunidade de discutir a concepção CP, consolidando-a como política pública para a comunicação de governos. Outros erros e acertos nas estratégias foram apontados pela professora.

*Um acerto foi a **linguagem mais ao alcance da população** e os **canais que foram abertos**, bem como o **estímulo à participação**. Todavia, logo no início do 1o. mandato foi cometido um erro que infringia a Constituição, quando se **planejava colocar a estrela no PT no Palácio do Planalto**<sup>52</sup>. Neste momento, ficou claro que o governo ainda se via como partido. Mesmo assim, resultados positivos foram alcançados, seja na projeção externa do país, seja na popularidade do presidente (grifo nosso).*

O escândalo do Mensalão foi citado por Oliveira como acontecimento que estremeceu o nível de confiança, em relação à política e ao governo. Por causa disso, recorda que a gestão sofreu fortes críticas acerca da falta de transparência, de *accountability* além de ter repercutido na comunicação. Foi tão impactante, que boa parte dos entrevistados confirmaram que ações, projetos da Secom ficaram estagnados por causa da crise. Outro ponto dificultoso, citado pela entrevistada, está relacionado com a *“falta de educação e consciência da população para participar mais efetivamente das questões de interesse público”*. Concordamos com Maria José Oliveira porque são fortes os rótulos amalgamados na palavra-ação *Política*, ou seja, está quase sempre associada à corrupção, político ladrão e *“isso é coisa de político”*. Por conseguinte, testemunhamos cidadãos abrindo mão da sua cidadania pela falta de consciência e educação política. Não somos educados a se interessar por política desde de tenra idade, tão pouco a nos comprometer com a cidadania desvinculada do período eleitoral.

Consideramos o *aprender a aprender política* um dos alicerces principais no exercício da democracia, chega a ser *sine qua non* para a consolidação dos projetos

---

<sup>52</sup> Em 2004, os jornais da época mencionam o Palácio da Alvorada.

de governo e, por consequência, para o desenvolvimento da sociedade. A Presidência da República poderia ter dado maior atenção a essa tarefa com a finalidade de os espaços de participação e diálogo, oferecidos na época, terem sido melhor aproveitados para a formação política dos cidadãos. Os governos, de maneira geral, precisam se inspirar em Dewey (1995, p.49) quando afirma que no aprender “abre-se uma possibilidade de progresso contínuo pelo fato de que ao aprender um ato, se desenvolvem bons métodos para usá-los em outras direções. (...) o ser humano adquire o hábito de aprender. Aprender a aprender”.

As contribuições trazidas pelo jornalista Gustavo Gindre<sup>53</sup> tocam questões urgentes, que requerem maiores esclarecimentos e distinguem muito bem os assuntos *Comunicação Pública (informação, diálogo e participação)* e *Sistema Público de Comunicação*<sup>54</sup> (complementariedade em relação aos demais sistemas privado e estatal). São temáticas diferentes, mas juntas fortalecem a democracia. O primeiro problema colocado por Gindre diz respeito à EBC e à TV do Governo Federal, NBR. No seu ponto de vista, colocaram a EBC no centro nervoso da estratégia de comunicação do governo sem saberem, ao certo, o que é comunicação pública. “O objetivo da EBC é ser uma empresa com controle público e autonomia financeira. (...) Não tenho dúvidas de que resolver o problema da EBC passa, também, por retirá-la da Secom”. A crítica de Gindre está relacionada a confusão real entre comunicação governamental e veículos públicos, isto porque quem produz os conteúdos da NBR e do programa de rádio Voz do Brasil é a EBC. Ainda referente a NBR, acrescenta

*ficou evidente que o governo não conseguiu encontrar o tom da emissora [NBR], que consegue ter audiências ainda piores do que outras emissoras públicas/estatais, como a TV Brasil, a TV Justiça, TV Senado e TV Câmara. Qual a natureza de sua programação? Qual seu público-alvo? A NBR parece não ter uma linha editorial clara e apenas ocupa um espaço garantido por lei.*

A segunda crítica trata do ineficiente uso das redes sociais, nos governos do PT. Por se tratar de uma mídia interativa e dialógica, a Internet poderia ter possibilitado maior interatividade e participação do cidadão. Na opinião de Gindre, o governo tinha

---

<sup>53</sup> É jornalista, integrante do Coletivo Intervezes, *Fellow da Ashoka Society* e servidor público concursado. Especialista em regulação da atividade cinematográfica e audiovisual.

<sup>54</sup> Constituição Federal do Brasil, Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal.

que ter explorado mais isso, mas priorizou a publicidade *“parecendo cada vez mais com a publicidade comercial”*. Neste mesmo contexto, censura a maneira como o PT se relacionou com a ‘blogosfera’ uma vez que, podia ter iniciado, através da Secom, um processo transparente de desconcentração da verba publicitária, quando na verdade optou por *“mecanismos pouco claros de financiamento de blogs chapabrancos. (...) essa foi a atitude que mais descrédito gerou para uma pauta de democratização da verba de publicidade”*.

Especificamente sobre a publicidade do governo Lula, o jornalista Gustavo Gindre comenta com relação à Mídia Técnica na Publicidade discordando, portanto, do critério de distribuição de recursos, conforme o alcance dos veículos. Mediante suas análises, dividir o investimento em publicidade de acordo com a audiência significa manter ou acentuar o oligopólio. Acrescenta ser *“possível e desejável, também, utilizar critérios claros e transparentes de desconcentração dos investimentos de mídia, a partir de uma política pública de enfrentamento ao oligopólio”*. Concordamos com Gindre, porque o investimento em publicidade sendo regido apenas pela regra da audiência (TV e rádio) ou circulação (jornais e revistas) segue destinando/mantendo a maior parte dos recursos para a grande mídia. Ao mesmo tempo, é inegável o avanço uma vez que o governo começou a atingir mais pessoas quando descobriu que, em várias partes do Brasil, os veículos de maior audiência não eram as emissoras/filiadas dos oligopólios. Contudo, desconcentrar as verbas publicitárias, de acordo com IBOPE e IVC, não é suficiente para garantir uma publicidade de governo, que busca uma atuação mais democrática. Para isso acontecer, a Secom precisa defender a distribuição dos recursos públicos, fundamentada num programa de comunicação pública educativa e não no critério mercadológico do domínio da audiência.

Igualmente, o escritor Murilo César Ramos<sup>55</sup> colaborou com a nossa pesquisa. Na sua análise, a não regulação da mídia foi um erro estratégico da gestão pública, da política pública, que teria impactado indiretamente na comunicação de governo. *“Era para ter sido feito no começo do governo Lula; era fazer a lei que todo mundo*

---

<sup>55</sup> Jornalista, Mestre e Doutor em Comunicação pela *School of Journalism, da University of Missouri-Columbia* (EUA). Coordena o Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom). É Professor aposentado da Faculdade de Comunicação da UnB.

*pedia e que foi um grito de guerra de Lula na CONFECOM quando ele fez o discurso dele. A nova lei de regulamentação da mídia”.*

Durante a nossa conversa, Murilo Ramos também ponderou mais dois temas que considerou importante colocar. O primeiro, fala dos conceitos *políticas públicas de comunicação* e *comunicação pública*, que no seu ponto de vista, viraram definições guarda-chuvas. Concordamos com o entrevistado porque a própria relação estabelecida entre EBC e TV NBR/Voz do Brasil, por exemplo, coloca em cheque a natureza conceitual e prática da CP. Para o professor Ramos, “(...) o jornalismo da EBC tinha que ser crítico também com as políticas do governo. (...) *a EBC tem que ter uma vinculação não hierárquica com os órgãos do governo, poderia ser o Ministério da Cultura ou podia ser o Ministério das Comunicações, mas jamais o Palácio*”. Diante disso, as reflexões que precisam ser colocadas dizem respeito a forma de entender um sistema público dependente do governo e de como se pode garantir a comunicação pública sem proselitismo no sistema governamental.

O último tema da interlocução com o professor Murilo Ramos discutiu se o trabalho da Secom (governo Lula) estava ou não ancorado no *diálogo*, na *participação* e na *comunicação com a sociedade*. A resposta, como ele mesmo disse, não está fundamentada em pesquisa, mas baseada na sua experiência, conhecimento, por estar em Brasília. Portanto, respondeu que não percebia o trabalho da Secom ancorado nos três pontos mencionados. “*Nunca percebi isso. Nunca ouvi debate, nunca vi um documento. Nunca. Não acho ter havido de chamar a sociedade, de a Secom chamar, de fazer isso e comunicar os projetos de governo*”. Essa óptica pode indicar que a Secretaria de Comunicação da Presidência não empreendia esforços próprios suficientes para divulgar e conversar diretamente com o povo a respeito das políticas, das frentes de trabalhos (programas, projetos, ações, iniciativas e documentos do governo), que existiam para que o cidadão pudesse estar melhor informado, dialogar com maior conhecimento, participar dos assuntos de interesse público e usufruir das políticas públicas.

De certa maneira, o professor Marcos Dantas<sup>56</sup> concorda com as percepções colocadas acima, quando lembra que a Secretaria de Imprensa do Presidente Lula,

---

<sup>56</sup> Professor Titular da Escola de Comunicação da UFRJ. Formado em Comunicação Social, com mestrado em Ciência da Informação (IBICT/ECO-UFRJ) e doutorado em Engenharia da Produção (COPPE-UFRJ), seu campo de ensino e pesquisa é a Economia Política da Informação, Comunicação

no primeiro mandato, acreditava que contaria com a ‘boa vontade’ da mídia para divulgar as atividades da Presidência. Na prática, foi justamente o contrário. Os embates foram inúmeros, conforme destacamos ao longo deste trabalho. Já no segundo governo, observou o professor que a Secom teve uma atuação mais proativa porque distribuiu verba publicitária para a imprensa independente e veículos menores de cidades interioranas; encampou a proposta da radiodifusão pública e acabou elaborando um projeto de lei com o fito de regulamentar a mídia, projeto este que nunca veio ao conhecimento público e foi abandonado pela ex-presidenta Dilma Rousseff.

Assim sendo, compreendemos dois grandes erros cometidos pelo governo Lula. Primeiro, supor que o Governo Federal já tinha uma TV, a Rede Globo, e que seria possível algum tipo de aliança, negociação ou conciliação com as demais famílias midiáticas. Sobre este fato, Venício Lima lembra que, no início do governo Lula, setores de dentro do governo não achavam “necessária uma política pública específica ou mesmo uma regulação da área, porque o Estado poderia contar com as organizações Globo” (TOMAZ JUNIOR, 2016, p. 12). O segundo erro foi não ter se preocupado em conscientizar e empoderar o cidadão, nos oito anos de governo, uma vez que transformações sociais requerem, essencialmente, o seu principal aliado: o povo informado e consciente sobre as políticas do seu país.

Para o estudioso Marcos Dantas, a comunicação pública do governo Lula sempre foi muito ruim. Na sua análise, o Presidente Lula e os secretários de comunicação nunca entenderam a necessidade de construir canais de comunicação diretos com o público beneficiado, pelas suas políticas (Bolsa-Família, jovens do ProUni ou Ciências Sem Fronteira etc.), visando o esclarecimento político-ideológico dessas políticas. Destarte, compreendemos a desunião da educação política à comunicação da Presidência, porque a posição predominante dos beneficiados era de assistidos dos programas governamentais ao invés de cidadãos instruídos e politizados acerca das políticas públicas. Segundo o professor Dantas, a sociedade beneficiada entendia

*essas iniciativas como uma **benesse paternalista do Estado** ou de “São Lula”; na pior sequer relacionavam os seus efeitos, isto é, os resultados nas*

---

e Cultura, com ênfase em internet, relação entre os meios de comunicação e acumulação capitalista, e políticas regulatórias.

*suas vidas, com iniciativas de governo movidas por um projeto político de justiça social. O governo se limitou à comunicação por meio da mídia tradicional e nos limites do espaço, quantitativo e qualitativo, por ela concedidos, lembrando que, para a grande maioria desses beneficiados, a única fonte real de informação é a televisão aberta. E a televisão aberta raramente trazia notícias sobre Bolsa Família, seus impactos, as mudanças, ou sobre outras políticas, exceto se para noticiar fraudes... Tenho a impressão de que, em muitos casos, essas políticas favoreceram muito mais a imagem de prefeitos e políticos de interior, mas também a da pessoa Lula, porém como um "grande pai", não como um projeto político-ideológico. A consequência estamos vendo agora quando o povo praticamente assistiu "bestializado" o golpe midiático que derrubou Dilma (grifo nosso).*

Por derradeiro, conversamos com o professor e apresentador Laurindo Leal Filho<sup>57</sup> (Lalo), que colocou interessantes contraposições a respeito da comunicação do governo Lula. Na sua convicção, corroborando com Marcos Dantas, o governo Lula acreditou, logo no início, que a mídia privada seria sua parceira na divulgação das ações. Devido a essa crença – acrescenta o apresentador – o governo cometeu um grande erro de não investir nas mídias alternativas capazes de contrapor os meios hegemônicos, que sempre foram críticos aos governos populares. De acordo com Kucinski (2015)<sup>58</sup>, “o principal erro foi a não construção de uma narrativa de governo que se contrapusesse à narrativa da grande imprensa, em geral hostil e maliciosa”. Para Lalo, o governo

*entregou a sua comunicação a pessoas que tinham na mídia privada hegemônica seu único referencial de comunicação. Só no segundo governo Lula é que houve uma democratização um pouco maior da distribuição das verbas de publicidade oficiais permitindo a sobrevida de inúmeros veículos não alinhados com os grandes meios dominantes. Mas, ainda assim, continuou subsidiando de forma ampla, com grande volume de recursos públicos, os jornais, revistas e emissoras de rádio e TV que faziam campanhas sistemáticas contra o próprio governo (grifo nosso).*

Quando questionado com relação a prática da comunicação da Presidência da República, afirma categoricamente que a comunicação do presidente Luiz Inácio Lula

<sup>57</sup> Professor aposentado da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, diretor e apresentador do programa VerTV exibido pela TV Brasil e pela TV Câmara e colunista da Revista do Brasil e do site Carta Maior.

<sup>58</sup> Informação obtida diretamente com o professor Bernardo Kucinski, através de e-mail recebido em junho de 2015.

da Silva não estava, de forma estável e regular, ancorada no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade. Na visão de Lalo, uma vez decidido falar com a sociedade através dos meios privados, o governo se viu refém desses oligopólios midiáticos. Por conseguinte, suas mensagens eram constantemente distorcidas pela mídia. A partir dessas afirmações, concluímos que a divulgação espontânea da mídia, apesar de massiva, não proporcionava ao governo se comunicar eficientemente com a população. *“Tanto é que a única forma mais direta e efetiva de contato com a sociedade só se deu através dos atos e manifestações públicas quando o Presidente da República saía às ruas e estabelecia contatos diretos com a população”* (Lalo).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou conhecer e analisar as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República (mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva). Para isso, partimos do pressuposto que a Secretaria de Comunicação da Presidência desenvolveu os esforços de comunicação galgados nos princípios da Comunicação Pública, adotando-a como principal política de comunicação do governo. As inferências das doze categorias, ao *corpus seccionado*, permitiram identificar as premissas e as ações do trabalho de comunicação no período de 2003 a 2010. Desse modo, este estudo procurou tecer caminhos que ajudassem a examinar criticamente os pressupostos. Isto posto, seguem as principais considerações de cada suposição.

**O presidente Lula decidiu pela estratégia da Comunicação Pública, como um modo de usar a Comunicação, para trabalhar a política do governo.**

A comunicação da Presidência teve como principal inspiração o próprio Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A facilidade com que usa a fala, sua postura dialógica-participativa junto ao povo, disposição para ouvir consensos e dissensos (ao mesmo tempo) inspiraram o trabalho da Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom/PR). Essa forma de enxergar a dinâmica comunicacional era simpatizada por boa parte das pessoas que compuseram a primeira equipe de trabalho, a exemplo de Luiz Guschiken (Ministro da Secom) e Ricardo Kotscho (Secretário de Imprensa).

Com base nas experiências partilhadas pelos entrevistados, nunca houve um momento formal para discutir políticas e estratégias de comunicação com o Presidente Lula. Assim, entendemos que Lula e os gestores responsáveis pela comunicação foram, intuitivamente, trazendo para dentro do governo a diretriz Comunicação Pública (CP), sem entenderem ou conhecerem ao certo quais eram os pressupostos dessa dinâmica. Por conseguinte, não podemos afirmar que a CP foi instituída como um caminho estratégico para trabalhar a política do governo. Além disso, embora se encontre manifestada nos dois governos Lula, nenhum ministro ou entrevistado se posicionou pela confirmação da CP como estratégia do Poder Executivo.

Mesmo com o surgimento do Núcleo de Comunicação Pública (NCP), em 2007, não significou reconhecimento político ou estratégico da CP, como alternativa para



trabalhar a comunicação da Presidência. Este núcleo partiu dos esforços de alguns poucos profissionais da Secom, que acreditavam na CP como caminho efetivo para a relação entre governo e sociedade. Ao mesmo tempo, observamos que o NCP não era pontuado pelo Ministro Franklin Martins nas palestras proferidas a respeito da comunicação do governo Lula.

Toda a trajetória comunicacional dos governos Lula esteve amparada pelos princípios da comunicação pública, sem que tivesse sido reconhecida politicamente e estrategicamente. E tanto foi desconhecida, que o NCP, por exemplo, não ganhou força política suficiente, dentro do governo, para conquistar um lugar no organograma da Secom. Assim sendo, entendemos que o Presidente Lula e os ministros da Secom perderam a oportunidade de instituir a CP como política de comunicação de Estado. Logo, um importante legado para a democracia ficou para trás. Diante dessas considerações, deixamos uma pergunta para reflexão: até que ponto o Presidente Lula, no seu papel de porta-voz, não relegou a comunicação a condição personalista ou patrimonialista?

**As políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, nos governos Lula, estavam alicerçadas, principalmente, no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade.**

Mediante análises, compreendemos que as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República estavam fundadas, principalmente, no acesso à informação, na prestação de contas, no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade. Neste sentido, o foco da comunicação do governo Lula foi o cidadão; havia forte preocupação em democratizar a informação de interesse público; e a participação foi considerada pelos entrevistados como método do governo.

Portanto, o diálogo e a participação foram marcas da gestão. O próprio presidente Lula fazia questão de estar presente nos encontros, fóruns, conferências para dialogar com diferentes atores sociais, sempre que possível. Ao mesmo tempo, orientava os ministros a estarem nos espaços públicos com o intuito de ouvirem as demandas e conhecerem mais de perto as diferentes realidades. A ideia principal era inserir atores sociais nas decisões governamentais, governar conjuntamente. Alguns desses espaços de discussão, promovidos pelo Governo Federal, chegaram a reunir,

pela primeira vez, atores da sociedade que nunca haviam ficado frente a frente para interlocuções. Nesses espaços de discussão, o governo assente que algumas mudanças só foram possíveis porque diferentes atores sociais participaram da avaliação, elaboração e implementação de políticas públicas. Isto não quer dizer, portanto, que todos esses espaços de diálogo e participação tiveram caráter deliberativo.

A Secom privilegiou trabalhar por dois caminhos para levar informação à sociedade: publicidade e imprensa. Mesmo com a política de negociação para investimento em publicidade de governo; a mídia técnica na publicidade (audiência ou circulação); a regionalização da mídia; e a relação mais profissionalizada com a imprensa não foram suficientes para garantir uma população bem informada sobre os assuntos do governo. Esse fato foi endossado, principalmente, pela ausência de uma estrutura de comunicação estatal consolidada com sinais abertos em rádio e TV. A ilusão de supor, logo no primeiro mandato, que as empresas de comunicação privadas apoiariam o governo inibiu a possibilidade de planejar, no começo da gestão, quaisquer alternativas estatais fortes. No decorrer dos anos, esse paradigma com relação a dependência da mídia (nacional ou regional) mudou muito pouco, uma vez que a comunicação mais direta com o cidadão continuava a cargo do próprio presidente.

A Presidência da República criou poucos canais diretos de comunicação com a sociedade, propiciando assim hiatos na comunicação direta entre o governo e os públicos beneficiados. Para ilustrar, existiam o *Fale com o Governo*, o *Portal Brasil*, *Blog do Planalto*, mas praticamente desconhecidos pela população. No segundo mandato, a Secom decidiu investir fortemente na relação com a mídia, esperando com isso levar mais informações úteis à sociedade. Ou seja, o ministro Franklin Martins organizou a comunicação do governo com a sociedade através da mídia. Todavia, embora os grandes veículos de comunicação tenham aumentado o número de notícias publicadas, sobre o governo, pouco modificou o seu formato raso ao noticiar as políticas públicas. Dito de outra forma, as notícias continuaram desfavorecendo o ponto de vista das necessidades do cidadão.

Ainda a respeito da comunicação com a sociedade cabe considerar que a Secom não costumava divulgar amplamente os boletins, sites e portais desenvolvidos para o povo. O boletim *Em Questão*, por exemplo, trazia completas informações sobre

as políticas públicas do governo, porém a versão impressa tinha pouco alcance e a versão digital não era do conhecimento da população.

**As estratégias de comunicação do governo Lula, no primeiro mandato, estavam mais próximas dos princípios da comunicação pública, enquanto que, no segundo, predominavam as políticas normativas/técnicas da comunicação social.**

A essência da Comunicação Pública (CP) esteve presente em toda comunicação da Presidência, nos governos Lula. Porém, na gestão do Ministro Gushiken houve maior reflexão sobre o significado (chegou a atestar conceito inconcluso) e os princípios da CP norteavam, essencialmente, o trabalho da Secretaria. Dentre as premissas, algumas delas chamaram atenção devido à maior extensão de responsabilidade atribuída como a produção de conteúdo com caráter educativo e de orientação social; bem como por não fazer promoção pessoal dos administradores e estimular o envolvimento do cidadão com as políticas públicas. Dessa forma, observamos que a dimensão das responsabilidades atribuídas à CP foi bem ampliada.

Quanto ao período do Ministro Franklin Martins, notamos que as políticas e as estratégias de comunicação estavam preocupadas em profissionalizar a relação do governo com a imprensa, sem discutir Regulação Democrática da Mídia. Todo o traço da comunicação do governo foi desenhado e pensado tecnicamente, pelo Ministro e sua equipe. Isso, portanto, não significa dizer que os princípios da CP estavam fora do contexto, até porque os entrevistados confirmam a preocupação, na época, em desempenhar as atividades de comunicação focadas no cidadão, na participação, no diálogo etc.

Um evento significativo, que aconteceu durante o período das normas técnicas, foi a criação do Núcleo de Comunicação Pública (NCP). Em 2007, profissionais da Secretaria de Comunicação instituíram e implantaram o NCP. O setor cumpria o papel de orientar e integrar a comunicação dos órgãos da Administração Pública Federal assim como produzir conteúdo para informar e esclarecer, o público interno e a população, acerca das políticas e serviços públicos. No nosso entender, a iniciativa do Núcleo estreitou a discussão entre conceito e prática da CP, demarcando território no cerne estratégico e político da comunicação do governo Lula, mesmo não tendo sido institucionalizado oficialmente na estrutura da Secom.

Independentemente de as estratégias de comunicação, do governo Lula, terem estado mais próximas dos princípios da CP ou das políticas normativas técnicas, todo o contexto comunicacional enfrentou aspectos que impediram e desorganizaram a CP. Sobre este íterim, destacamos a ausência de deontologia, pois a Presidência nunca deixou claro sob quais políticas deveriam ser estabelecidas a comunicação entre Estado, governo e sociedade. Os ministros Luiz Gushiken e Franklin Martins estabeleceram princípios de comunicação, porém jamais foram divulgados. Não havia garantia de que os órgãos do Poder Executivo tivessem assimilado as políticas de comunicação, indicadas pela Secom. Os escândalos políticos também foram um dos motivos que contribuiu para a entropia da CP. Por fim, obstáculos criados por entidades públicas para informar e prestar contas à sociedade. A partir desse elenco entrópico, conseguimos ter noção dos perenes desafios a serem vencidos, pelos governos, para empreender qualquer tentativa comunicacional alinhada com a CP.

**As políticas e as estratégias de comunicação do governo Lula foram desenvolvidas para conscientizar e empoderar a população.**

A Secom não adotou políticas e estratégias de comunicação esmeradas na educação política do povo. Boa parte dos brasileiros não sabe, por exemplo, relacionar os programas do governo Lula com as respectivas políticas públicas assim como, também, não tem ideia dos artigos constitucionais correspondentes. Isto posto, os impactos dos projetos e ações governamentais são raramente sabidos/compreendidos justamente pela falta de consciência política; somos eventualmente emponderados para lutar (*a favor ou contra*) determinadas medidas governamentais, sem qualquer esclarecimento político. Essa anencefalia política não seria também uma entropia desorganizadora da CP?

Para que haja emancipação e criticidade da população são exigidos trabalhos de conscientização e empoderamento, extrapolando os deveres básicos do governo de informar, dialogar, prestar contas e oferecer espaços de participação social. A partir dessa aguardada mudança, a população poderá, por exemplo, dificultar que gestores públicos e políticos permaneçam perpetrando a *continuidade e descontinuidade das políticas públicas* para fins particulares. Logo, percebemos que existiram poucos esforços orientados para instigar a consciência crítica e o empoderamento político do cidadão, nos governos Lula.

A comunicação da Presidência trabalhou para orientar, capacitar e integrar a comunicação dos órgãos da Administração Pública Federal como também proveu a mídia (nacional e regional) com informações para fazer chegar à sociedade. Porém não priorizou estabelecer uma comunicação próxima ao cidadão, sem intermediários, capaz de dar amplo conhecimento das políticas públicas e que, ao mesmo tempo, instrísse, instrumentalizasse e educasse politicamente o cidadão. Um bom indicador, que parece elucidar bem essas questões, foi a crença/decisão do governo Lula em continuar esperando da mídia privada hegemônica uma ‘atitude parceira’, comprometida em informar e esclarecer o cidadão acerca das ações, programas e políticas governamentais. Isso é utopia, pois as grandes corporações de comunicação nunca se interessaram em instruir o povo.

Deste modo, voltamos a enfatizar que o caminho é a **educação política** para, através dela, desenvolver a **críticidade-dialógica**, sem nos contentarmos com o lugar de meros receptores de informações públicas. Consequentemente, o político ou gestor público que não oferecer esse caminho continuará mantendo o cidadão na condição de subalterno. Bobbio (2009) e Dahl (2001) atestam que a educação para a democracia move o homem da situação servil para o de cidadão, qualificando-o melhor para o debate.

Após o longo percurso desta investigação, observamos serem raros, até agora, conteúdos e estudos condizentes à análise da comunicação da Presidência do Brasil, fora dos contextos da comunicação eleitoral, comunicação política, marketing político e marketing eleitoral. Logo, nesses campos citados há vastíssimos artigos e livros que consubstanciam relevantes enquetes, enquanto que na gleba investigada a escassez ainda é notória.

Deste modo, esperamos que o nosso estudo sirva de inspiração aos pesquisadores e profissionais da área para que aprofundem reflexões ao ainda inconcluso conceito Comunicação Pública, assimilando desde já a **Educação Política** como um princípio indispensável à teoria CP. Indicamos também que o âmbito de novas pesquisas indague a respeito da CP como possível política de comunicação de governo, sustentada por elementos garantidores de um governo republicano. Além disso, almejamos que a temática Comunicação Pública faça parte dos currículos das Universidades e venha a ser uma política pública de prefeituras e de governos estaduais. Como observado, o campo é quase inexplorado com amplas perspectivas a percorrer.

## Referências

- ARENDT, Hannah. **O que é política?** 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- \_\_\_\_\_. **A condição humana.** 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- AB'SÁBER, Tales. **Lulismo, carisma pop e cultura anticrítica.** São Paulo: Hedra, 2011.
- ARAÚJO, José Prata. **Um retrato do Brasil:** um balanço do governo Lula. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- ANDRADE, Teobaldo de. **Administração de Relações Públicas no Governo.** São Paulo: Loyola, 1982.
- APRESENTAÇÃO Secom. Brasília: Secom. 30 set. 2009. 51 slides. Apresentação em Power Point. Acervo particular de Jorge Duarte.
- ARTIGO 19 Brasil. **Análise do projeto de lei de acesso à informação pública.** São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2009.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem.** São Paulo: Annablume, 2002.
- BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (editores); tradução de Pedrinho A. Guareshi. **Pesquisa qualitativa com contexto, imagem e som:** um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BARBERO, M. **Ofício de cartógrafo.** F.C.E., Santiago de Chile, 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1988.
- BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, pluralismo e crise de sentido:** a orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 2004.
- \_\_\_\_\_. **A construção social da realidade:** tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BETTO, Frei. **A mosca azul.** Rio de Janeiro: Rocco, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S/A, 1989.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação.** 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas.** São Paulo: Record, 2008.
- \_\_\_\_\_. **O estado de Narciso:** a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- BUENO, Wilson da Costa. **Políticas de comunicação:** só poucas organizações podem ter. 2015. Disponível:

<[http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao\\_corporativa/artigo13.php](http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao_corporativa/artigo13.php)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Comunicação empresarial: políticas e estratégias.** São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL 2003 a 2010. **Presidência da República.** Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2010.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 06 de junho de 2011. Dispõe sobre os conceitos das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 108, 07 jun. 2011. Seção 1, p. 2.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública.** In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público.** São Paulo: Atlas, 2009. Cap. 1, p.1-33.

\_\_\_\_\_. **Conceito de comunicação pública.** In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Usos e significados do conceito comunicação pública.** Apresentado no VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom. 2006. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

BBC BRASIL. **Brasil 'decola', diz capa da revista 'The Economist'**. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/11/091112\\_economist\\_rc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/11/091112_economist_rc)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.497, de 28 junho de 2007. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2007. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=29/06/2007>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 set. 2008. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6555.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6555.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.779, de 15 de julho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4779.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.683, de 28 maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. In: **Coletânea de Instrumentos Normativos.** Brasília, DF, 2013, p. 49.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm). Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 / organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. – 11. Ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. **[Constituição (1988)]** Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 92/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/522095/CF88\\_EC92\\_2016\\_Livro.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/522095/CF88_EC92_2016_Livro.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2016.

BENTO, L.V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003

BONFIM, Marcus. Lei de Acesso à Informação: elementos para uma discussão sobre discurso, poder, acesso e comunicação organizacional em órgãos públicos. In: HASWANI, Mariângela. **Comunicação governamental**: o local como foco de análise. São Paulo: ECA/USP, 2014.

BRAGANÇA, Érika. Informação: pública, cívica. In: DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Orgs.). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O surgimento do Estado republicano**. Lua Nova – Revista de Cultura Política, nº 62, 2004, p. 131-150.

BROCHAND, Bernard et al. Plubicitor. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999.

CAMARGO, Renata. **Conselho de Comunicação não fere liberdade, diz Intervozes**. Congresso em foco. 2009. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/questao-de-foco/conselho-de-comunicacao-nao-fere-liberdade-diz-intervozes/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: Scielo Brasil. 2003. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CPDO-FGV. **Centro de pesquisa e documentação/Fundação Getúlio Vargas**. Acervo. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais>>. Acesso em: 20 out. 2015.

COSTA, C. M. L.; FRAIZ, P. M. V. **Acesso à informação nos arquivos brasileiros**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 63-76, 1989.

COSTA, João Roberto Vieira da. A comunicação de interesse público. In: COSTA, João Roberto Vieira da (Org.). **Comunicação de interesse público**: ideias que movem pessoas e fazem o mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA COLÔMBIA. Disponível em: <[http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056\\_ConstitucionPolitica.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_ConstitucionPolitica.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2014.

CORTELLA, Mario Sérgio; RIBEIRO, Renato Janine. **Política**: para não ser idiota. São Paulo: Papirus 7 Mares, 2010.



CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**. En: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008-). Buenos Aires: CLACSO, 2008, p. 53-76.

\_\_\_\_\_. Uma nova classe trabalhadora. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma / Emir Sader (org.). São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. **O poder da mídia**. Palestra. Proferida no Lançamento da campanha “Para Expressar a Liberdade – Uma nova lei para um novo tempo”. Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, 27 ago. 2012. Disponível em: < <http://novo.fpabramo.org.br/content/marilena-chau-fala-sobre-o-poder-da-midia>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

DAHLGREN, Peter. **Ideology and information in the public sphere**. In: J. D. Salck; F. Fejes (Org.). 1987.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universitária Brasília, 2001.

DEMO, Pedro. **Sociologia**: uma introdução crítica. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

**DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos**. ONU. 1948. Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **UNESCO**. 10 de dezembro de 1948. Disponível: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 14 Out. 2014.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. 1789. **Embaixada da França no Brasil**. Brasília. Bem-vindo à França – O 14 de julho e os símbolos da República. Disponível em:< [http://www.ambafrance-br.org/france\\_brasil/spip.php?article425](http://www.ambafrance-br.org/france_brasil/spip.php?article425)>. Acesso em: 06 ago. 2016.

DEWEY, John. **La Opinión pública y sus problemas**. Madri: Ediciones Morata, 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia y educación**. 3ª ed. Madri: Ediciones Morata, 1995.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge; SILVA, Heloiza Dias da. **Política de comunicação e gestão empresarial**: a experiência da Embrapa. Revista Organicom. Ano 4. Número 6. 1º Semestre de 2007, p. 13-25.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Orgs.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.

DUARTE, Jorge; MEDEIROS, Armando. **Comunicação Pública**: a experiência de um núcleo da Presidência da República. Livro a ser publicado. Acervo particular dos autores. 2016.

DUCHEIN, M. **Los obstaculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos**: un estudio del RAMP. Paris: Unesco, 1983.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 16. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

ESTEVES, João Pissara. **A ética da comunicação e os *media* modernos**: legitimidade e poder nas sociedades complexas. 2ª ed. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sociologia da comunicação**. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

ESPINOSA, Roberto Moreno. *Accountability*. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 1 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREEDOM HOUSE. **Página**. Disponível em: < <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VUpfiSFVg3Z> >. Acesso em: 06 maio 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

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

FONSECA JÚNIOR, W. C. Análise de conteúdo. In: **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FENAJ. **Os jornalistas precisam de um Conselho**. Disponível em: < <http://www.fenaj.org.br/cfj/historico.htm> >. Acesso em: 03 abr. 2016.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (editores); tradução de Pedrinho A. Guareshi. **Pesquisa qualitativa com contexto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GENRO FILHO, Adelmo. **O segredo da pirâmide**: para uma teoria marxista do jornalismo. Porto Alegre: Tchê, 1987.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. Direitos humanos e Lei de acesso à informação no cenário brasileiro. In: MORAES FILHO, Ivan; SILVA, Juliano Domingues da (Organizadores). **Sobre a mídia que queremos**: comunicação pública, direitos humanos & democracia. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. **Da cultura da opacidade à cultura da transparência**: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: XXXV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35, 2012. Fortaleza. Anais eletrônicos. Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

GENTILLI, Davi Lopes. Direito à informação e direito à comunicação: o percurso do jornalismo na constituição da cidadania. In: BRITTES, Juçara (Org). **Saber militante**: teoria e crítica nas políticas de comunicação no Brasil. Santa Maria: FACOS-UFSM; São Paulo: Intercom, 2013.

GIDDENS, A. **La società europea negli anni ottanta; divisioni di classe conflitto di classe e diritti cittadinanza**, in Pasquino G. (a cargo de), *Le società complesse*, Il Mulino, Bolonha, p. 153-199.

GITLIN, Todd. **Media sociology: the dominant paradigm**. Theory and Society, n° 6, Amsterdam, 1978.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras – estudos midiáticos, Unisinos, v. VII, n° 3, p. 214-222, set. / dez. 2005. Unisinos, 2005.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 2, São Paulo, 1995a, p. 57-63. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 3, São Paulo, 1995b, p. 20-29. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democratização da mídia. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_; BIZ, Osvaldo. **Mídia, educação e cidadania**: tudo o que você deve saber sobre mídia. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Fátima; WERBA, Graziela; VENZON, Clarissa. A representação social da política. In: GUARESCHI, Pedrinho A (Org.). **Os construtores da informação**: meios de comunicação, ideologia e ética. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

GUSHIKEN, Luiz. A política nacional de comunicação. In: FÓRUNS DO PLANALTO, 04 set. 2003, Brasília. [Palestras]. Brasília: Secretaria Executiva da Casa Civil: Diretoria de Recursos Humanos da Secretaria de Administração. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra\\_gushiken.pdf](https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_gushiken.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

GUSHIKEN, Luiz. A voz discreta do governo Lula. Entrevista, 2004. Entrevistador: Ronald Nicolau. In: **Secom rompe barreira e estimula nova etapa nas relações com o mercado publicitário**. Revista CENP Ano 1, N° 1, 4° trimestre, 2004, p. 16-23. São Paulo, SP.

Disponível: [http://www.cenp.com.br/revista/revista/view/EDICAO\\_1.pdf/1](http://www.cenp.com.br/revista/revista/view/EDICAO_1.pdf/1). Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Os oito princípios da comunicação pública.** Discurso proferido pelo Ministro-chefe da Secretaria de Comunicação do Governo Federal – SECOM, na abertura do III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisa em Comunicação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 16 maio, 2005. Disponível em: <  
<http://www.sinprorp.org.br/CLIPPING/2005/145.HTM>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Comunicação pública.** Brasília, 2005. (manuscr.). Arquivo de Jorge Duarte.

HABERMAS, Jurgens. **Teoria do agir comunicativo.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Três modelos normativos de democracia.** In: Lua Nova – Revista de cultura e política. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 36, 1995, p.39-53.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volume II, 1997.

\_\_\_\_\_. **Habermas Entrevista.** 2009. 2:18. Disponível em: <  
<https://www.youtube.com/watch?v=AfmlYOkOulo>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública:** bases e abrangências. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HERSCOVITZ, Heloiza. Análise de conteúdo em jornalismo. In: **Metodologia de pesquisa em jornalismo.** LAGO, Cláudia; BENETTI, Marcia (Orgs.). 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010. – (Coleção Fazer Jornalismo).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha.** Disponível: <  
<http://www.mariadapenha.org.br/index.php/quemsomos/maria-da-penha>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

INTERCOM. **Enciclopédia INTERCOM de comunicação.** São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010. Disponível em: <  
<http://www.cienciasnuevas.com.br/site/wp-content/uploads/2013/07/Enciclopedia-Intercom-de-Comunica%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas; sumário analítico / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA, 2009. 3 v.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. **Advocacy: uma estratégia de comunicação pública.** In: Comunicação Pública, sociedade e democracia. KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática; v. 4

\_\_\_\_\_. **Proposta geral de comunicação pública.** In: Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. DUARTE, Jorge (Org.). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. *Experiencia de la comunicación pública*. Democracy and Governance, 23 ago. 2003. Disponível em: < <http://www.comminit.com/en/node/150447/348> > Acesso em 20 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. *Propuesta general de comunicación pública*. Bogotá, 2010.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo et al. Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado - MCPOI. Bogotá, Colômbia: Usaid / Casals & Associates Inc., 2004. Disponível em: < [http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/modelo\\_de\\_comunicacin\\_publica\\_organizacional\\_j\\_c\\_jaramillo\\_y\\_otros\\_1.pdf](http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/modelo_de_comunicacin_publica_organizacional_j_c_jaramillo_y_otros_1.pdf) >. Acesso em: 30 Jan. 2017.

JEAN WYLLYS ASSUME a coordenação da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular. Disponível: <http://jeanwyllys.com.br/wp/jean-wyllys-assume-a-coordenacao-da-frente-parlamentar-pela-liberdade-de-expressao-e-o-direito-a-comunicacao-com-participacao-popular>. Acesso em: 23 ago. 2016.

KONDO, Seiichi et al. **Transparência e Responsabilização no Setor Público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, SEGES, 2002.

KOTSCHO, Ricardo. **Breve carta de princípios**. Discurso de posse Secretário de Imprensa. Brasília: Presidência da República - Secretaria de Imprensa e Divulgação, 21 Jan. 2003.

KUCINSKI, Bernardo. **Cartas a Lula**: o jornal particular do presidente e sua influência no governo do Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. **Kucinski debate suas 'Cartas a Lula' com Franklin Martins e André Singer**. Entrevistador: Marcel Gomes. São Paulo, 2015. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Cultura/Kucinski-debate-suas-u218Carta-a-Lula-u219-com-Franklin-Martins-e-Andre-Singer/39/32817> >. Acesso em: 05 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decálogo de princípios. In: KOTSCHO, Ricardo. **Breve carta de princípios**. Discurso de posse Secretário de Imprensa. Brasília: Presidência da República - Secretaria de Imprensa e Divulgação, 21 Jan. 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de comunicação pública**. ECA-USP 2008. Disponível em: < <http://kucinski.com.br/comPub.php> >. Acesso em: 05 ago. 2016.

LASSANCE, Antonio. Comunicação institucional do poder público. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; CASTRO, Cosette (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010, p. 167-181. Vol. 1.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalho científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LANDOWSKI, Eric. **A sociedade refletida**: ensaios de sociossemiótica. São Paulo: EDUC/Pontes, 1992.

LEAL FILHO, Laurindo. **Conferência Nacional de Comunicação, antes tarde do que nunca**. Carta Maior. 2009. Site. Disponível: < <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Conferencia-Nacional-de-Comunicacao-antes-tarde-do-que-nunca/21864> >. Acesso em: 15 ago. 2015.

LIMA, Venício. Por que não se avança nas comunicações. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. SADER, Emir (Org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

\_\_\_\_\_. **Sete teses sobre mídia e política no Brasil**. Revista USP, São Paulo, n° 61, p. 48-57, 2004. Disponível em: < <http://www.usp.br/revistausp/61/05-venicio.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Política de Comunicações**: o balanço dos governos Lula. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Politica-de-Comunicacoes-o-balanco-dos-governos-Lula/22220>. Acesso em: 03 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mídia**: teoria e política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Cultura do silêncio e democracia no Brasil**: ensaios em defesa da liberdade de expressão (1980-2015). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

LULA. O necessário, o possível e o impossível (entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili). In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

LUCENA, Ana Paula. **Comunicação pública ou marketing político?** Informação, diálogo e participação. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2012.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; BARBOSA, Solange de Lima. Estratégia, fatores de competitividade e contexto de referência das organizações: uma análise arquetípica. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 7-32, dez. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552002000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000300002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MANCINI, Polo. **Manuale di comunicazione pubblica** (1996/2002). 5 ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública – Democracia e Cidadania**: o caso do Legislativo. 1999. CRP-ECA/USP. Disponível em: < <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadcdbd0563e.PDF>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Franklin de Souza. **Ciclo de palestras**: Comunicação social. Palestra. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mídia e poder**: a construção da vontade coletiva. Palestra. Seminário do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: < [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/10-parte\\_V.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/10-parte_V.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MARTINS, Luiz. Comunicação pública: Estado, Governo e Sociedade. In: MARTINS, Luiz (Org.). **Comunicação pública**: algumas abordagens. Brasília: Casa das Musas, 2003.



MASSONI, Sandra. Comunicação estratégica: somos seres que se en-red(am). In: **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1 ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 153-169.

\_\_\_\_\_. **Comunicación estratégica: Matrices de datos EN LA Investigación enactiva**. Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación. Ano 10, n. 18, (1º sem. 2013). — São Paulo: ALAIC, 2013. Disponível em: <http://alaic.org/revistaalaic/index.php/alaic/article/view/391/220>. Acesso em: 06 fev. 2016.

\_\_\_\_\_; y MASCOTTI, M. **Apuntes para la comunicación en un mundo fluido**: mediación no es mediar, en Memorias de la comisión del GT Comunicación, Tecnología y Desarrollo del V Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Comunicación. Edición Especial Temas y Problemas/ ALAIC, Publicaciones de la Universidad Nacional de Río Cuarto, abril, 2000.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília, 2009. Disponível: < [http://conselhocurador.etc.com.br/sites/\\_conselhocurador/files/aceso-a-informacao-respostas-a-pedidos-de-informacao-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-caderno.pdf](http://conselhocurador.etc.com.br/sites/_conselhocurador/files/aceso-a-informacao-respostas-a-pedidos-de-informacao-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-caderno.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2015.

MEAD, George Herbert. **Mind, Self and society**. Chicago: The Chicago University Press, 1969.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2004: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura. **Democracia e Diálogo**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2004. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/2004-democracia-e-dialogo>>. Acesso em: 12 Jul. 2013.

MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2006: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura. **Democracia e Diálogo**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/copy\\_of\\_mensagem-ao-congresso-nacional-2006](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/copy_of_mensagem-ao-congresso-nacional-2006)>. Acesso em: 15 Jul. 2013.

MERTON, Robert K. **Sociologia, Teoria e Estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

MELLO, Ricardo. **Comunicação de interesse público**: a comunicação popular na comunicação pública, tentando construir uma nova política. Recife: Fundaj, Ed. Massangana, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal – 56. Trad.: Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília, DF, 10 jun. 2010.

MORROW, Raymond. **Critical Theory and methodology**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

NASCIMENTO, Swedenberger do. Fala de Abertura. **A política de comunicação de Governo**. Fóruns do Planalto. Brasília. 04 de setembro de 2003. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

NARDIN, Daniel. **O futuro que já deveria ser presente**. Observatório da Imprensa. Edição 931. Disponível: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/tendencias/o-futuro-que-ja-deveria-ser-presente/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

NA FREQUÊNCIA: coronéis de ontem, donos da mídia de hoje. **Zuada da Mídia**. 28 de setembro 2014. Disponível: < <http://www.zuadadamidia.com/2014/09/na-frequencia-coroneis-de-ontem-donos.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

NOBRE, Marcos. **Introdução**: modelos de teoria crítica. In: Curso livre de Teoria Crítica. NOBRE, Marcos (Org.). 2ª ed. Campinas: Papirus, 2009, p. 09-20.

NICOLAU, Ronald. **A voz discreta do governo Lula**. Entrevista. CENP EM REVISTA. Ano 1. N° 1. 4º trimestre. São Paulo, 2004, p. 16-23.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. **O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da Governança**. Organicom. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, v. Ano 3, 2006, p. 74-89.

\_\_\_\_\_. As sondagens de opinião como mecanismo de participação da sociedade. In: KUNSCH, Margarida. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Paulo: Difusão Editora, 2011.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia e prática. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não-estatais. In: **Comunicação Pública**. OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). Campinas: Alínea, 2004.

OUVIDORA MUNICIPAL DA SAÚDE. **Prefeitura do Recife**. 2014. Disponível: < <http://www2.recife.pe.gov.br/pcrservicos/ouvidoria-municipal-da-saude/#sthash.Rk9RYqUK.dpuf> >. Acesso em: 06 Out. 2014.

ORTEGA, Y; GASSET, J. **La rebellion de las masas**. Madrid, 1930. (trad. it. *La ribellione delle masse*, Il Mulino, Bolonha, 1962).

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Cidadãos como parceiros**: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. Paris: OCDE, 2001.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José da Costa Rica, 1969.

PARSONS, Talcott. **A estrutura da ação social**. São Paulo: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **O sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Pioneira, 1974.



\_\_\_\_\_. (Org.). **A sociologia americana: perspectivas, problemas, métodos**. São Paulo: Cultrix, 1968.

PÉREZ, Rafael Alberto. **La nueva teoría estratégica: Estado de la cuestión**. II Encuentro Iberoamericano sobre Estrategias de Comunicación. Sevilla, 16 > 18 septiembre 2004. Disponível: <http://www.tendencias21.net/estrategar/docs/haciaunanuevaestrategia.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2016.

PERUZZO, Cicilia. **Manual de metodologia para elaboração de relatório de qualificação, dissertação de mestrado e tese de doutorado**. Faculdade de comunicação multimídia. Programa de pós-graduação em comunicação social (PÓSCOM). Universidade Metodista de São Paulo (UMESP): São Bernardo do Campo, 2008.

PIAGET, Jean; GARCIA, Rolando. **Psicogênese e história das ciências**. Petrópolis: Vozes, 2011.

PORTER, Michael E. **O que é estratégia?** *Havard Business Review*. Novembro-dezembro, 1996. Disponível em: < [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/214598/mod\\_resource/content/2/ESTRAT%C3%89GIA-What-is-Strategy\\_vers%C3%A3o-em-portugu%C3%AAs.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/214598/mod_resource/content/2/ESTRAT%C3%89GIA-What-is-Strategy_vers%C3%A3o-em-portugu%C3%AAs.pdf) >. Acesso em: 25 jan. 2016.

PORTELA, Laércio. **Sem participação social**: criado há dois anos por Paulo Câmara, Comitê de Convivência com a Estiagem nunca se reuniu. Site. Marco Zero Conteúdo. Disponível: < <http://marcozero.org/sem-participacao-social-criado-ha-dois-anos-por-paulo-camara-comite-de-convivencia-com-a-estiagem-nunca-se-reuniu/> >. Acesso em: 25 jan. 2017.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de comunicação**. São Paulo: Codecri, 1978.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira/Thomson Learning, 2002.

ROLANDO, Stefano. **A dinâmica evolutiva da comunicação pública**. In: Comunicação Pública, sociedade e democracia. KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). 1. ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática; v. 4.

ROCHA, Heitor. **Habermas e a Teoria do Jornalismo**: A Manipulação Ideológica no Jornalismo como Distorção Sistemática da Comunicação. Revista Estudos em Comunicação. N°4. Novembro. Portugal, 2008, p. 41-57.

\_\_\_\_\_; VIZEU, Alfredo. Telejornalismo, ciência e ideologia: a dificuldade de reconhecimento do estatuto científico da comunicação. In: **O Brasil (é)ditado**. PORCELLO, Flávio; VIZEU, Alfredo; COUTINHO, Iluska (Orgs.). Coleção Jornalismo Audiovisual. V.1. Florianópolis: Insular, 2012, p. 89-111.

\_\_\_\_\_; CORREIA, João Carlos; TELLERÍA, Ana. **Esferas públicas, intelectuais e mídia**: inclusão e exclusão social nas teorias da democracia. Revista Eptic. Vol. 19, n° 1, jan-abr 2017.

RODRIGUES, Fernando. **O Bolsa-Mídia de Lula**. Jornal. Folha de São Paulo. Página A2. Publicado em: 01 jun. 2009. Disponível em: < <http://paginadoenock.com.br/fernando-de->

barros-e-silva-da-folha-de-s-paulo-insinua-que-governo-de-lula-suborna-blogs-e-midia-regional/>. Acesso em: 22 jul. 2015.

RODRIGUES, Adriano Duarte. **O paradigma comunicacional: história e teorias**. Lisboa: Fundação Colouste Gulbenkian, 2011.

SARAMAGO, José. In. TENDLER, Silvio. **Encontro com Milton Santos: por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, 2006. 1:17:58. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=UJd5YKhR9qE> >. Acesso em: 29 maio 2015.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. O necessário, o possível e o impossível. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. SADER, Emir (Org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SELAIMEN, Graciela. **Direito à comunicação: defesa fundamental**. 2003. Disponível em: < [http://www.lainsignia.org/2003/enero/cul\\_036.htm](http://www.lainsignia.org/2003/enero/cul_036.htm) >. Acesso em: 13 mar. 2016.

SECOM. **Produtos informativos**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2012.

SILVA, Heloiza Dias da. **A comunicação na administração pública federal: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. São Bernardo do Campo, 2005. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo.

SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação Pública**. Brasília: Casa da Musas, 2003.

SINGER, André. **Raízes sociais e ideológicas do Lulismo**. Novos Estudos Cebrap, n° 85, Novembro de 2009, p. 83-112.

STUMPF, Ida Regina C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TILLY, Charles. **Democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

TOURAINÉ, Alain. 1994a. Crítica da modernidade. Petrópolis: Vozes.

\_\_\_\_\_. 1994b. *Rencontre avec Alain Touraine. Entretien avec Jean-François Dortier et Patrick Maret. Mensuel*, n. 42, août. Disponível em: <http://www.seuil.com/agenda/rencontre-avec-alain-touraine>. Data de acesso: 25 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. 1997. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

TOMAZ JUNIOR, Rogério. A Miragem. In: **Revista Caros Amigos**. Ano XIX, n° 81, São Paulo, 2016.

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna**. Teoria Social na era dos meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: Vozes Editora, 1995.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

UNESCO. **Um mundo, muitas vozes**: comunicação e informação em nossa época. Rio: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

UGARTE, Pedro S. Que participação para qual democracia. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 93-106.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida (Org). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática; v. 4.

WRIGHT MILLS, C. **Power, politics and People**. New York: Oxford, 1963.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. 8 ed. Lisboa: Editorial Presença, 2003.

YODA, Carlos Gustavo. **Coronelismo, antena e voto**: a apropriação política das emissoras de rádio e TV. Carta Capital. 2014. Disponível em: <  
<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/coronelismo-antena-e-voto-a-apropriacao-politica-das-emissoras-de-radio-e-tv-5044.html>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

ZÉMOR, Pierre. Comunicação pública. In: SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Algumas abordagens em comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003, p. 76-103. Versão traduzida, resumida e comentada pela Profa. Dra. Elizabeth Brandão do livro ZÉMOR, Pierre. La Communication publique. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.

\_\_\_\_\_. **As formas da comunicação pública**. In: Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. DUARTE, Jorge (Org.). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

## APÊNDICE A – Questionário estruturado

- A prática da comunicação no governo Lula seguiu quais **políticas e estratégias**? (Por favor, descrever as políticas de comunicação identificando por mandato).
- Quais **crenças e valores** nortearam as estratégias de comunicação?
- O que estava no **discurso** da SECOM sobre a atividade de comunicação que não conseguiu colocar em prática? O que não foi possível realizar e por que?
- Quais foram as **dificuldades (internas e externas)** enfrentadas pela SECOM para a prática da **Comunicação Pública**?
- Como a SECOM trabalhava a prática da **Comunicação Pública** para informar, dialogar assuntos de interesse público, abrir espaços de participação e se comunicar com a sociedade?
- Qual o seu ponto de vista sobre a seguinte afirmação: ***No primeiro mandato, a comunicação da Presidência do Governo Lula apresentava o embrião dos princípios da comunicação pública, enquanto que, no segundo, houve a sua consolidação.***
- Quais foram as principais **críticas enfrentadas** (internas e externas) sobre a prática comunicacional do governo Lula? (identificar por mandato).
- Quais foram as **relações de poder/força, conflitos** que a SECOM enfrentou para a prática da comunicação no governo Lula? (identificar por mandato).
- Na sua opinião, que influência exerceu a SECOM junto à **opinião pública e à sociedade brasileira** de uma maneira geral?
- Como era a luta de braço com a Grande Mídia para que suas **ideologias e modelos** não fossem as únicas a prevalecerem na sociedade?
- Na sua opinião, quais foram os **principais erros e acertos** da SECOM durante o período do governo Lula?
- Na sua opinião, as políticas e as estratégias de comunicação, do Governo Lula, foram capazes de estimular o desenvolvimento através da **conscientização** e do **empoderamento** do exercício da cidadania? Como acontecia? (por favor, comentar a resposta).

### Informações complementares:

Nome completo:

Qual setor trabalhava? Função?

Período que ocupou a função:

**APÊNDICE B – Perguntas para a busca de posicionamentos críticos**

- a) No seu ponto de vista, a Presidência (governo Lula) seguiu a estratégia da comunicação pública para trabalhar a política do governo nos dois mandatos?
- b) A prática de comunicação da Presidência estava ancorada no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade?
- c) De maneira geral, como avalia a prática da comunicação da Presidência? (erros, acertos e dificuldades).

## **ANEXO A – Manuscrito do Ministro Gushiken sobre Comunicação Pública**

### **Comunicação pública**

O processo democrático, em combinação com o fenômeno das novas tecnologias, está exigindo uma reflexão mais profunda sobre a comunicação pública, tema que remete ao direito à informação, à transparência, à liberdade de imprensa e ao dever do Estado de prestar contas.

Vivemos uma revolução tecnológica que avança em alta velocidade e desafia reiteradamente a comunicação pública a atualizar-se e rever suas diretrizes. Esta revolução cria instrumentos que tornam possível à democracia diminuir a distância entre o Estado e o cidadão. A internet e os serviços de atendimento por telefone (call centers), muitos deles gratuitos (0800), que facilitam a participação direta do cidadão e ampliam sua capacidade de interação. Consequentemente, os mecanismos clássicos de plebiscitos e de consulta popular podem ser realizados com muito mais eficácia e velocidade.

A potencialidade que está posta na atualidade, de a sociedade intervir junto às políticas de governo, é infinitamente superior à do passado. Temos mecanismos muito mais ágeis de participação, de transparência, de diálogo. Isso exige aperfeiçoamento da comunicação governamental em termos de capacitação técnica e de diretriz conceitual, no que tange aos valores que devem nortear a ação do Estado.

Esta parece ser a temática mais importante em matéria de comunicação pública. Tudo mais, de certa maneira, foi resolvido. Hoje, não há nenhuma dúvida a respeito da necessidade da transparência; nenhuma dúvida sobre a liberdade de imprensa. Entretanto, há ainda muita indefinição sobre o que é comunicação pública e que consequências práticas isto deveria trazer para a atividade dos governos.

No Brasil, se fizermos ao cidadão perguntas simples, do tipo: quem paga o asfalto por onde você anda? Quem paga o hospital em que você coloca sua família? Quem paga a escola pública onde estuda do seu filho? Quem, dos entes federados, é responsável pelos serviços que você, como cidadão, usufrui? Poderemos verificar que o cidadão não tem claro quem são os responsáveis pelo financiamento, execução e avaliação dos serviços que ele utiliza.

Trata-se de uma situação muito delicada, pois se a sociedade não sabe de quem cobrar responsabilidades na estrutura do estado, ela está absolutamente desorganizada em sua luta pela cidadania. Trata-se de um problema para a nossa democracia, mas isto, em si, é também um problema de comunicação pública.

No Brasil, existem estruturas descentralizadas, compartilhadas entre a União, estados e municípios. O cidadão tem o direito de saber qual é o papel de cada um. Trata-se de uma informação pública sofisticada, complexa, e por isto é preciso haja um esforço de esclarecimento, para que o cidadão entenda como o Estado se organiza. É hora de um esforço de pactuação para que a comunicação dos diversos entes evite a mistificação, a auto-promoção, e passe a ser francamente explicativa, de orientação para a cidadania e de utilidade pública.

O cumprimento do dever constitucional de prestar contas à sociedade exige a observação de princípios e valores republicanos que são considerados os alicerces para a construção de uma sociedade muito mais saudável e de cidadania plena.

O primeiro princípio é base do exercício da cidadania: o direito à informação, o direito da sociedade de conhecer as escolhas e as decisões do estado. O cidadão tem o direito à informação.

O segundo princípio, consequência do primeiro, trata da obrigação do Estado de prestar contas de seus atos ao povo. Os Governos têm a obrigação de informar o cidadão com qualidade em sua comunicação.

O terceiro princípio, fundamental numa comunicação pública, é a natureza dessa comunicação. A comunicação de governo, por qualquer meio, deve sempre valorizar conteúdos de caráter educativo, informativo e de orientação social.

O quarto princípio está na ótica do interesse público, dos direitos coletivos e do fortalecimento democrático. A comunicação pública não pode ficar prisioneira de uma visão transitória e imediatista, a serviço exclusivo de promover o governante que está no poder.

Como consequência, o quinto princípio estabelece que a comunicação pública deve ser pensada em vista dos interesses legítimos da sociedade e do interesse público, de modo mais amplo e democrático.

O sexto princípio relaciona a forma da comunicação pública contribuir para a prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade, orientada para estabelecer uma relação de diálogo.

Por fim, a comunicação pública também está arraigada no exercício da ética de servir sempre à verdade e garantir credibilidade.

São os pilares da comunicação pública.

Luiz Gushiken

19/04/2005.