UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

MARINA KOÇOUSKI

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA FACE AO DEVER ESTATAL
DE INFORMAR

Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP

SÃO PAULO

2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

Marina Koçouski

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA FACE AO DEVER ESTATAL
DE INFORMAR

Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP) linha de pesquisa Epistemologia, Teoria e Metodologia da Comunicação, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Eugênio Bucci

São Paulo
2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Koçouski, Marina

A comunicação pública face ao dever estatal de informar : pra não dizer que não falei das flores : estudo de caso do Incra-SP / Marina Koçouski – São Paulo : M. Koçouski, 2012.

235 p. : il.

Dissertação (Mestrado) – Escola de Comunicações e Artes /
Universidade de São Paulo.

Orientador: Eugênio Bucci

1. Comunicação pública 2. Comunicação governamental 3.
Comunicação estatal 4. Direito à informação 5. Transparência pública
6. Esfera pública 7. Instituto Nacional de Colonização e Reforma
Agrária I. Bucci, Eugênio II. Título

CDD 21.ed. – 302.2

Nome: KOÇOUSKI, Marina.

Título: A comunicação pública face ao dever estatal de informar: pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP) linha de pesquisa Epistemologia, Teoria e Metodologia da Comunicação, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Aprovada em:

Banca examinadora:

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

A meus queridos,

Paulo Sergio Koçouski (*in memorian*), amigo e irmão,
e Dodora Teixeira (*in memorian*), amiga, fotógrafa da reforma agrária, e irmã de coração:

o amor nunca morre.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Delurde Dal Santos Koçouski, amor da minha vida e apoio incondicional sempre nos momentos mais difíceis. Ao meu pai Meron Koçouski por ter me ensinado a ser forte.

Às outras duas mulheres de minha vida: minha irmã Ângela Regina Koçouski, sua filha Beatriz e família.

A todos aqueles que foram meus professores. E em especial, por esse projeto:

- Meu orientador, Prof. Dr. Eugênio Bucci, que não somente aceitou a proposta do presente trabalho como também ofereceu total liberdade de pensamento acadêmico;
- Aos professores cujas disciplinas cursei na Eca/Usp, seja na qualidade de aluna matriculada ou como ouvinte: Profa. Dra. Alice Mitika, Profa. Dra. Cremilda Medina, Prof. Dr. Dennis de Oliveira, Profa. Dra. Heloiza Matos, Profa. Dra. Immacolata Vassallo, Prof. Dr. Paulo Nassar;
- À Profa. Dra. Heloiza Matos (novamente) e à Profa. Dra. Mariângela Haswani pelo empréstimo de livros e boas conversas acadêmicas sobre comunicação pública.
- Ao Prof. Dr. Bernardo Kucinski, cujo curso de extensão em comunicação pública abriu as portas para o nascimento deste projeto;
- Aos professores do Centro de Línguas da FFLCH: Prof. Dheisson R. Figueredo, do italiano, e Prof. Fernando Durand, do francês, sem os quais as leituras de bibliografias estrangeiras em comunicação pública teriam sido impossíveis.

Ao Dr. Luiz Armando Badin, pelas indicações e auxílios no campo do direito. Assim como a Carlos Daniel Toni, pelas aulas de direito administrativo e constitucional, via Sindsef-SP.

A todos os meus amigos, que não são poucos, de forma que não vou citá-los textualmente, sob o risco de ser laudatória. Mas, por esse trabalho, agradeço a:

- Cristina Sato, inspiração na retomada dos estudos, e Helton Ribeiro pelos debates;
- Felipe Atoline Freire de Andrade, Márcia dos Reis Schmidt (e sua mãe) e Yves Masset, por auxílios nas traduções mais difíceis;
- Maria Stela da Silva, pelas energizações positivas.

A todos que contribuíram com a pesquisa, seja por meio de entrevista ou questionários;

Ao Incra por ter possibilitado meu afastamento para fins de conclusão de mestrado;

Ao povo brasileiro por mais uma vez contribuir com minha formação acadêmica.

Tecendo a manhã

Um galo sozinho não tece uma manhã:
ele precisará sempre de outros galos.
De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito que um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzem
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.

E se encorpando em tela, entre todos,
se erguendo tenda, onde entrem todos,
se entretendendo para todos, no toldo
(a manhã) que plana livre de armação.
A manhã, toldo de um tecido tão aéreo
que, tecido, se eleva por si: luz balão.

João Cabral de Melo Neto

RESUMO

Esta dissertação toma como ponto de partida o conceito de comunicação pública, ainda em desenvolvimento no Brasil, em diálogo com autores estrangeiros (França, Itália e Colômbia) e nacionais, para destacar, dentre os possíveis agentes de comunicação pública, o próprio Estado, uma vez que este tem o dever de informar (art. 5º, inciso XXXIII da CF) e de dar publicidade a seus atos. Com isso, alia Direito e Sociologia aos estudos da comunicação, em conformidade com dois princípios constitucionais da administração pública brasileira: a publicidade e a impessoalidade (art. 37). Este estudo constata que, a partir da redemocratização brasileira, houve uma transição, no âmbito do Estado, do conceito de “comunicação governamental”, entendida aqui como aquela voltada à construção da imagem de governos e governantes, para a comunicação pública, que é aquela cujo olhar volta-se aos interesses da coletividade, auxiliando no acesso e conhecimento das políticas públicas, no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e na garantia de maior participação da sociedade nos assuntos do Estado. Assim, a partir de um estudo de caso – a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP) –, a presente dissertação analisa como se deu a relação entre o Estado e a sociedade, no que tange ao direito à informação de posse dos órgãos públicos, principalmente a partir do relacionamento entre a comunicação social do órgão e os *media*, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007 a 2010).

Palavras-chave: Comunicação pública. Comunicação governamental. Comunicação estatal. Direito à informação. Transparência pública. Esfera pública. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

ABSTRACT

This dissertation takes as a starting point the concept of public communication, still in development in Brazil, in dialog with foreign (France, Italy and Colombia) and local authors to highlight, among possible agents of public communication, the State itself, once it has the obligation to inform (art. 5º, incise XXXIII of the federal Constitution) and to publicize its acts. In this ally's law and sociology to communication studies, according with two constitutional principles of Brazilian public administration: publicity and impersonality (art. 37). This study considers that from the Brazilian re-democratization there was a transition, within the Brazilian State, of the concept of "governmental communication" understood here as the one used to build the image of the government and the governors, to the public communication, which is the one who should look over the interests of the collectivity, helping to promote the knowledge and access to governmental programs, following the public investments and granting more social participation in government issues. So, from a case study – the Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP) –, the present dissertation analyses how was the relationship between the State and the society, about the right to access information uphold by the public institutions, mainly from the relationship between the institutions social communications office and the media during the second term of the president Luiz Inácio Lula da Silva government.

Keywords: Public Communication. Governmental Communication. Statal Communication. Right to Information. Public transparency. Public Sphere. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Um diagrama das esferas pública e privada que localiza a sociedade civil

Figura 2. O público e o privado nas quatro esferas

Figura 3. Campo de atuação da comunicação em organizações

Figura 4. Modelo de participação crescente

Figura 5. Gradação das intenções do agente de comunicação pública

Figura 6. Liberdade de informação no mundo em 2006

Figura 7. Mapa da liberdade de imprensa

Figura 8. Modelo de assessoria de comunicação social

Figura 9. Projeto de caso único: unidades integradas da comunicação Incra-SP

Figura 10. Estrutura funcional das Superintendências Regionais do Incra

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Sistema e mundo da vida em Habermas

Quadro 2. Publicidade social (esfera pública)

Quadro 3. Aspectos envolvidos na formação da opinião e da vontade coletivas

Quadro 4. As dez regras de ouro: carta de comunicação pública

Quadro 5. Análise teórica de Pierre Zémor

Quadro 6. Categorias, eixos temáticos e campos da comunicação pública

Quadro 7. Análise teórica de Jaramillo López

Quadro 8. Análise teórica de Paolo Mancini

Quadro 9. A comunicação pública a partir dos atores

Quadro 10. Liberdade de expressão e direito à informação na Constituição Brasileira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO, PÚBLICO E PRIVADO: CONCEITOS E TENDÊNCIAS	19
1.1 Comunicação e informação	22
1.2 O público e o privado: limites e interseções	25
1.2.1 O público substantivo e o público adjetivo	28
1.3 O “público” na esfera pública habermasiana	28
1.3.1 A esfera pública habermasiana revisitada	32
1.3.2 A esfera pública na leitura de Janoski	40
1.4 O público (öffentlichkeit) em Kant	43
1.5 Benhabib: três modelos de esfera pública	46
1.6 A esfera pública transformada pelos meios	53
2. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONSTRUINDO UM CONCEITO	58
2.1 Comunicação pública: uma expressão ou um conceito?	59
2.2 A comunicação pública na visão francesa de Zémor	61
2.2.1 A comunicação pública e a comunicação política em Zémor	64
2.3 A comunicação pública por Jaramillo López	67
2.4 Uma visão italiana de comunicação pública	75
2.5 A comunicação pública no Brasil	78
2.5.1 Comunicação pública ou comunicação de interesse público?	83
2.5.2 O público e o estatal	84
2.5.3 O interesse público e o interesse privado	85
2.5.4 A comunicação pública como “sinônimo” de radiodifusão no Brasil	86
2.6 Caminhando para um conceito	88
3. CIDADANIA E DIREITO À INFORMAÇÃO	94
3.1 Cidadania, direitos e deveres	95
3.1.1 A cidadania no Brasil	99
3.1.2 Participação popular e democracia	102
3.1.3 Ética, cotidiano e comunidade	105
3.2 Direito à informação detida por órgãos públicos	107
3.2.1 Cultura do segredo <i>versus</i> cultura do acesso	113
3.2.2 O princípio de <i>accountability</i>	115
3.3 A base normativa brasileira sobre o acesso a informações públicas	117
3.3.1 A Lei de Acesso a Informações Públicas	123
3.3.2 A transparência pública brasileira	126
3.3.3 A comunicação pública do ponto de vista normativo	128
3.4 O papel das assessorias de comunicação e de imprensa na comunicação pública	129
3.4.1 Breve percurso sobre o histórico das assessorias de imprensa	131
3.4.2 A assessoria de imprensa no Brasil	135
4. ESTUDO DE CASO: SUPERINTENDÊNCIA DO INCRA DE SÃO PAULO	142
4.1 Procedimentos metodológicos	144
4.1.1 O método	147
4.2 Considerações gerais	149
4.2.1 O histórico da terra no Brasil	153

4.2.2 A estrutura organizacional do Incra	159
4.2.3 A comunicação social na estrutura do Incra	161
4.2.4 A Superintendência do Incra em São Paulo	161
4.3 Análise e interpretação dos dados	165
CONCLUSÃO	186
BIBLIOGRAFIA	191
ANEXOS	203

INTRODUÇÃO

Este trabalho estuda o cumprimento do dever estatal de informar em um órgão público – a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP) – principalmente a partir da análise do relacionamento de seu departamento de comunicação social com os *media*, durante o período do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010).

É, portanto, uma pesquisa interdisciplinar, pois alia Sociologia e Direito ao estabelecer uma relação entre o conceito de *comunicação pública* e o que diz a Constituição Federal de 1988 sobre as garantias dadas à sociedade – seja por meio de consulta direta ou indireta (*media*) – de acesso a informações de posse de órgãos públicos (art. 5º, inciso XXXIII; art. 37 – princípio constitucional da publicidade; art. 216).

No que tange ao Direito e à comunicação social em órgãos públicos, a pesquisa é fruto do conhecimento que esta pesquisadora adquiriu ao longo dos anos em sua atuação na administração pública, na função de assessoria de comunicação, primeiramente mediante cargo em comissão no governo do Estado do Paraná, entre 2003 e 2004, e, posteriormente, como servidora concursada do Incra-SP, desde 2006, no cargo de analista administrativo – jornalista¹. A experiência como servidora pública concursada foi crucial para o aprofundamento das noções de Direito Constitucional e de Direito Administrativo. Isso se deu sobretudo a partir de exigências do concurso para o ingresso na função pública e ainda por meio de palestras de capacitação promovidas pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal do Estado de São Paulo (Sindsef-SP), ministradas pelo advogado Carlos Daniel Gomes Toni, que é diretor da Secretaria de Imprensa e Comunicação do Sindsef-SP, além de analista ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Do ponto de vista teórico, a proposta do presente projeto surgiu a partir de alguns questionamentos levantados durante o curso de extensão *Comunicação Pública e de Governo*, realizado em 2009, na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), que teve orientação do Prof. Dr. Bernardo Kucinski. Muitos dos pontos abordados neste trabalho acerca do conceito de *comunicação pública* refletem o

---

¹ A partir de 2008, esta pesquisadora passou a exercer funções de assessoria de comunicação social na Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo (DFDA/SP), estrutura atrelada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em regime de exercício provisório. Em 2011, quando solicitou afastamento de suas funções para fins de conclusão de mestrado, sua lotação passou a ser novamente o Incra-SP, órgão ao qual está vinculada por concurso público.

desenvolvimento de ideias trocadas entre os alunos daquele curso – em geral, profissionais de assessorias de comunicação de órgãos públicos –, o professor e os palestrantes convidados. Posteriormente, já sob a orientação do Prof. Dr. Eugênio Bucci, pessoa fundamental na sistematização das ideias deste projeto, aquelas dúvidas foram maturadas e ganharam a forma das reflexões teóricas apresentadas. Logo, antes de ser um ponto de chegada, a proposta deste projeto é apresentar um caminho escolhido como percurso, considerando que o conceito de *comunicação pública* ainda está em desenvolvimento no Brasil.

Sendo que a *comunicação pública* cabe não somente ao Estado, mas também a empresas privadas, terceiro setor e organizações civis, destaca-se aqui que o agente estatal adquire características peculiares em relação aos demais atores. Como o Estado deve se pautar sempre pela supremacia do interesse público em relação ao interesse privado, o projeto defende que a comunicação social de órgãos públicos, em quaisquer níveis federativos, seja sempre tratada como *comunicação pública*, ou seja, a serviço da coletividade. Afinal, em resumo, *comunicação pública* é aquela que tem o olhar voltado para o interesse público.

Com isso, desloca-se da ideia de “comunicação governamental”, tida como aquela praticada em favor da imagem de governos e governantes, para a de *comunicação pública*, que é aquela na qual se coloca em primeiro plano a relação entre o Estado e a sociedade: facilitação no acesso a serviços e políticas públicas, divulgação e acompanhamento de ações políticas, prestação de contas e abertura à participação popular.

Esse enfoque encontra correspondência em dois dos cinco princípios da administração pública definidos pela Constituição de 1988 (art. 37): o princípio constitucional da *publicidade*, ou seja, o dever do Estado de informar e de dar transparência a seus atos, não podendo haver ocultamento de dados de interesse dos administrados; e, ainda, o princípio constitucional da *impeccabilidade*, mediante o qual não se admite favorecimentos no serviço público, seja em benefício próprio ou de terceiros, o que inclui ainda o impedimento de promoção *pessoal* de autoridades e de servidores públicos sobre suas realizações administrativas.

Além de representar um aprofundamento teórico acerca do conceito de *comunicação pública* em meio à realidade brasileira, o presente trabalho é um estudo de caso sobre a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP), entre os anos de 2007 e 2010. A partir da experiência profissional desta pesquisadora na assessoria de comunicação do órgão e das trocas de experiências entre profissionais de comunicação social do Incra de todo o Brasil, durante reuniões nacionais de capacitação em comunicação social realizadas pelo órgão, em Brasília, alguns dos problemas

aqui levantados passaram a ser identificados. O distanciamento entre as diretrizes de comunicação social do Incra nacional e a realidade vivenciada na prática nas superintendências regionais era um dos aspectos mais evidenciados pelos profissionais de comunicação do Incra.

Assim, alguns questionamentos foram levantados acerca da comunicação social do Incra-SP: A assessoria de comunicação social do órgão é orientada por uma visão de *comunicação pública* ou pela perspectiva de gestores? Por quê? Como a estratégia de comunicação social do órgão é determinada? Por quem? Houve alguma mudança significativa durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no sentido de haver maior transparência na forma de o governo se relacionar com a sociedade? Houve avanços no sentido do deslocamento da “comunicação governamental” para a *comunicação pública* no governo?

Com base nesses questionamentos preliminares e nos apontamentos teóricos que interligam a Sociologia e o Direito, em um Estado democrático de direito, as seguintes hipóteses foram formuladas:

1. A adoção de uma política de comunicação social voltada ao direito à informação na Superintendência do Incra-SP esbarra em sua estrutura organizacional, que favorece a personalização das atividades de comunicação social do órgão, pois estas são diretamente subordinadas a um dirigente hierárquico local (estadual). A autonomia administrativa das Superintendências do Incra gera um duplo fluxo de comunicação social: a) de um lado existe a subordinação direta do departamento de comunicação social da superintendência regional ao gestor local; b) de outro, existe uma coordenação nacional de comunicação social, em Brasília, cujas diretrizes são repassadas a seus pares, nos estados, mas com fraco poder de incidência sobre as decisões dos gestores políticos nos estados.

2. A cultura do segredo está presente nas relações comunicativas do Incra-SP, principalmente pelas ideias de que cabe à chefia decidir ou não sobre a liberação das informações e de que as informações podem ser usadas indevidamente por grupos de interesse. O controle das informações públicas pode ser medido, ao menos parcialmente, pelo grau de recusa do órgão em prestar informações públicas solicitadas pelos *media*, que é um aspecto a ser investigado pela pesquisa. A previsão de repercussão negativa de matérias relacionadas ao Incra-SP, sendo que a reforma agrária é um tema que envolve conflitos, pode

ser uma “justificativa”² usada pelos detentores da informação para não informar. É preciso avaliar, no entanto, se esse e outros elementos estão envolvidos na recusa e como isso interfere no direito da sociedade de acesso às informações de posse dos órgãos públicos e na existência de uma cultura de transparência na gestão pública.

3. A falta de conhecimento sobre o direito à informação e/ou a matriz de uma cultura autoritária podem ser fatores que causam interferências em uma vivência prática de valorização do dever estatal de informar no Incra-SP. No Brasil, perdura ainda uma matriz cultural autoritária, principalmente no que se refere ao poder político. Isso é fruto de processos como escravidão, patriarcalismo e latifúndio, advindos do período colonial, e, posteriormente, populismo e ditadura militar, já no período republicano. Mais especificamente sobre a comunicação social em órgãos públicos, também há de se anotar que a implantação de departamentos de comunicação social foi uma iniciativa varguista, que começou durante a década de 30 do século passado, tendo como objetivo principal moldar a opinião da sociedade a favor do governo e eliminar possíveis críticas por meio do estabelecimento da censura. Na atualidade, porém, tem-se o Estado democrático de direito, no qual o poder reside no povo. Com isso, a figura do governante é de representante do povo e não mais de tutor ou mandatário. Na prática, porém, alguns personagens do serviço público e da política brasileira estão há anos na vida pública em meio a relações de poder que se desencadearam sob os signos da hierarquia e do autoritarismo, favorecendo a continuidade dessa cultura. Mesmo o Incra é uma instituição criada pelo regime militar, que foi muito valorizada naquele período histórico por conta de sua importância estratégica na colonização de algumas áreas para maior controle do território brasileiro.

Por todo o exposto, o **objetivo geral** da pesquisa é oferecer subsídios teóricos para o desenvolvimento do conceito de *comunicação pública*, principalmente no que diz respeito ao agente estatal, levando-se em conta o direito à informação de posse dos órgãos públicos.

Assim sendo, os objetivos específicos da pesquisa são:

- Levantar o debate sobre a necessidade de se estabelecer uma política de *comunicação pública* em órgãos do Estado tendo por base o interesse da sociedade (cidadãos);

---

² O termo está sendo usado entre aspas porque o que se tem como regra é o dever do Estado de prestar a informação. O sigilo é sempre a exceção, admitida apenas em casos imprescindíveis de segurança do Estado e da sociedade, conforme a Constituição Federal de 1988.

- Contribuir para o conhecimento acadêmico de profissionais que desempenham funções de comunicação social em órgãos públicos;
- Disseminar conhecimentos que contribuam para a efetivação da *comunicação pública* em órgãos públicos, ou seja, para o deslocamento de uma prática de “comunicação governamental” para a *comunicação pública*;
- Fortalecer a cidadania no Brasil, por meio da disseminação da concepção de comunicação estatal com visão pública, tendo por princípios a ética e o interesse dos cidadãos, seja para ouvi-los, servi-los ou mobilizá-los.

Do ponto de vista teórico, por buscar o aprofundamento de um conceito e ter um caráter interdisciplinar, essa pesquisa percorre diversos autores que muitas vezes não têm proximidade em suas linhas teóricas. Além disso, o desenvolvimento do conceito de *comunicação pública* relaciona-se a outros temas como *esfera pública*, *publicidade* e *público/privado*, o que dá complexidade à análise.

Nesse sentido, mostrou-se imprescindível percorrer as obras de Jürgen Habermas (1962, 1994a, 1994b), uma vez que o autor desenvolveu o conceito moderno de *esfera pública*, e alguns de seus estudiosos e/ou comentadores, a destacar Nancy Fraser (1990), Seyla Benhabib (1992), Anne-Marie Gingras (2003), Wilson Gomes (2006, 2008, 2011), Liszt Vieira (2001, 2011), Ângela Marques (2008), Alessandro Pinzani (2009) e Jorge Adriano Lubenow (2007), dentre outros.

Já sobre *publicidade* buscou-se como referencial Immanuel Kant (1795), um dos primeiros a dar uma conotação filosófica e jurídica ao termo, assim como alguns de seus estudiosos.

Em relação a norteamericanos no campo da Filosofia Política e do Direito, optou-se por trabalhar principalmente as obras do italiano Norberto Bobbio (1984, 1985, 1992, 1994). O autor apresenta ainda duas vertentes distintas para o significado de *público*, fazendo um contraponto crítico a Habermas. E seu pensamento político também se mostra interessante por ser voltado à democracia liberal (não liberista).

Adentrando o conceito de *comunicação pública*, escolheu-se analisar três autores estrangeiros e também compilar os principais estudos nacionais sobre o tema. Também aqui não se tornou possível optar por autores de uma única linha teórica. O francês Pierre Zémor (2005, 2008, 2009) é importante pelo fato de ser precursor no desenvolvimento do conceito contemporâneo de *comunicação pública* e também por focar o agente estatal, que é o objeto da presente pesquisa, além de ser a base teórica utilizada por autores brasileiros. Já o colombiano Jaramillo López (2003, 2004, 2005, 2010a, 2010b), além de ter uma visão latino-

americana, adota uma perspectiva conceitual um pouco mais à esquerda. Apoia sua construção teórica em Jürgen Habermas e atrela a *comunicação pública* à ideia de mobilização social.

Já dentre os italianos, é vasta a gama de autores que se dedicam à *comunicação pública*. Em virtude de maiores afinidades com a obra de Paolo Mancini (1996) e também de problemas de ordem temporal, optou-se por não trabalhar com Stefano Rolando, que é o principal expoente da *comunicação pública* na Itália, possuindo diversas obras sobre o assunto. O italiano Mancini (1996) – assim como o colombiano López – apresenta seu trabalho de maneira bastante sistematizada, incluindo os vários agentes de *comunicação pública*. E ainda oferece uma perspectiva voltada às atuais sociedades complexas, onde cada vez mais são as próprias instituições que buscam apresentar seu ponto de vista, para além do papel exercido pelos *media*. Em alguns momentos da pesquisa ainda foram abordados os italianos Franca Faccioli (2000) e Roberto Grandi (2002).

Este trabalho também buscou apresentar a visão de autores nacionais, uma vez que se fundamenta na realidade brasileira. Entretanto, como não há uma bibliografia nacional muito vasta sobre o assunto, sendo que os livros existentes são formados por artigos de diversos autores nos quais geralmente se trata de algum agente/ator específico de *comunicação pública*, há certa dificuldade analítica e comparativa das diversas construções teóricas. Destacamos, no entanto, os principais autores que contribuíram não somente para a introdução do tema e a elaboração de um conceito de *comunicação pública* no Brasil, a citar as pesquisadoras Elizabeth Pazito Brandão (2009. In: Duarte) e Heloiza Matos (2009. In: Duarte), como também pelo seu desenvolvimento teórico, a partir de meados da década de 90 do século passado: Jorge Duarte (2007, 2009), Eugênio Bucci (2008), Luiz Martins da Silva (2010), Maria José da Costa Oliveira (2004), e, mais recentemente, Mariângela Furlan Haswani (2010), por meio de sua tese de doutorado.

Ainda em ciências da comunicação, mas fora do escopo da *comunicação pública*, em distintos capítulos da dissertação foram trabalhados autores como Ciro Marcondes Filho (2002), Dominique Wolton (1997, 2009), Cremilda Medina (2008) e, especificamente sobre relações públicas e assessoria de imprensa, Boanerges Lopes (2003), Jorge Duarte (2010) e Dan Lattimore et al (2012), dentre outros.

No que o presente trabalho apresenta como relação entre o conceito de *comunicação pública* no âmbito estatal e o direito à informação dos órgãos públicos, tomou-se por base teórica a tese de doutorado de Luiz Armando Badin (2007) e a publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), de Toby Mendel (2009). Já

sobre conceitos relativos aos direitos administrativo e constitucional, foram consultados Celso Antônio Bandeira de Mello (2001), Hely Lopes Meirelles (1993) e Paulo Bonavides (1995/2010, 2006).

Já a **metodologia** da dissertação foi construída principalmente a partir dos seguintes autores: Maria Immacolata Vassalo de Lopes (2010), para uma sistematização geral metodológica; Robert K. Yin (2010), sobre estudo de caso; Morris S. Schwartz & Charlotte Green Schwartz (1955), no que tange à observação participante; e Laurence Bardin (2011), a respeito de análise de conteúdo.

O método utilizado no presente projeto é o **estudo de caso**, no qual se busca evidenciar a relação entre o departamento de comunicação social da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP) e os *media*, entre 2007 e 2010, no que se refere à garantia de acesso a informações públicas.

Com base no que diz Yin (2010) sobre estudos de caso, foram criadas diferentes unidades de análise com o objetivo de triangular as informações, de modo que cada unidade pudesse corroborar as hipóteses levantadas, convergindo os dados. Para isso, o departamento de comunicação social do Incra-SP foi dividido nas seguintes unidades: 1) chefia da Superintendência Regional Incra-SP; 2) assessores de comunicação social do Incra-SP; 3) chefia de comunicação do Incra nacional. O *corpus* de análise é composto por entrevista e questionários aplicados às unidades. Além disso, como parte da triangulação das informações, foram usadas ainda matérias publicadas em jornais e alguns documentos impressos.

Em resumo, a dissertação apresenta-se em quatro capítulos. No primeiro, são tratados os conceitos básicos que se relacionam à *comunicação pública*. No segundo, aborda-se propriamente o conceito de *comunicação pública*. No terceiro, são evidenciadas as questões relativas ao direito à informação de posse dos órgãos públicos e o papel das assessorias de comunicação/imprensa em relação a esse direito. E o quarto e último capítulo descreve o estudo de caso em questão, a relação da comunicação social da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP) e os *media*/sociedade.

Considerando-se, portanto, que a cidadania é um processo sempre em construção, esse trabalho pretende contribuir não somente do ponto de vista teórico, mas também levantar questões que possam servir para o aprimoramento da qualidade da comunicação social em órgãos públicos, ainda carentes de uma visão de *comunicação pública*, seja por parte de gestores, profissionais de comunicação social ou da sociedade em geral. E, mais especificamente, no que se relaciona à comunicação social com o direito à informação de posse dos órgãos públicos.

1. COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO, PÚBLICO E PRIVADO: CONCEITOS E TENDÊNCIAS

O objeto do presente trabalho é um estudo de caso em que se evidenciam limitações no cumprimento do dever de informar, que cabe ao Estado. Na dissertação, analisa-se o relacionamento entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP) e a imprensa, entre os anos de 2007 e 2010, revelando o modo como um órgão da administração pública federal presta aos jornalistas os dados solicitados por eles – ou de que maneira esse mesmo órgão retém informações a que a sociedade deveria ter direito.

Do ponto de vista metodológico, levando-se em conta que o diálogo entre a imprensa e os órgãos estatais ou governamentais tem lugar dentro de um conceito amplo a que se tem chamado de *comunicação pública*, a presente pesquisa se impôs a tarefa de descrever um panorama abrangente desse conceito, que inclui tanto as instituições públicas quanto as instituições privadas. Antes, porém, de se falar propriamente de *comunicação pública*, um conceito ainda não muito bem delineado no Brasil, o presente capítulo busca aprofundar-se em algumas acepções que podem, de alguma maneira, contribuir para esse esclarecimento conceitual.

O percurso adotado inicialmente foi separar as palavras “comunicação” e “público”, procurando em suas etimologias e posteriores desdobramentos semânticos reunir elementos para uma abordagem mais completa daquilo que se convencionou chamar na atualidade de *comunicação pública*.

Nesse contexto, também se traçou um paralelo entre as acepções de *comunicação* e *informação*, por dois motivos: a) pelo fato de a informação ser o elemento básico de qualquer comunicação: não existe comunicação sem informação, embora possa existir informação sem comunicação, sendo que a comunicação indica um relacionamento e a informação, a disponibilização de um conteúdo relevante; b) porque o fornecimento de informações por parte dos órgãos públicos, objeto de análise do presente estudo, pode ser abordado como parte do conceito de *comunicação pública*.

A seguir, analisou-se semanticamente a palavra “público”, que se mostrou com diversos significados, tornando a busca por uma definição ainda mais complexa. Nesse ínterim, a proposta de Bobbio (2010) certamente é a que mais contribui para o aclaramento da questão, pois estabelece duas linhas significativas, que não são coincidentes, nem tampouco excludentes. Assim: a) em sentido de *res pública*, “público” remete à sua origem etimológica

advinda do direito romano (*ius publicum* e *ius privatum*); b) público é aquilo que está no campo do manifesto ou “visível”³, em outras palavras, relacionado à esfera pública.

No primeiro caso, cuja origem etimológica relaciona-se ao campo do Direito, “público” não significa necessariamente estatal – como alguns erroneamente podem associar, mas, sim, algo relativo à coletividade. *Res pública* denota Estado, porém, é um Estado-nação (um povo, um território e um governo) o que, em outras palavras, é a sociedade em geral. A *res pública*, em sentido ciceroniano, significa “coisa do povo”, o que quer dizer que é de domínio de todos. Nessa linha de raciocínio, a *comunicação pública* poderia ser entendida como aquela que se relaciona a temas da coletividade.

Entretanto, como o sentido etimológico de “público” advém do campo do Direito, muitos autores buscaram definir a *comunicação pública* a partir de um caminho totalmente sociológico, ligando-a a conceitos como *esfera pública* e *publicidade* (kantiana). Essa opção é bem mais difusa, como mostra o presente capítulo, pois, além de se observar algumas mudanças conceituais ao longo do percurso histórico, há controvérsias nos pontos de vista dos autores.

Assim, para se entender a *comunicação pública* tendo por base sua possível relação com o conceito de *esfera pública*⁴, é preciso primeiramente compreender do que esta se trata. Observa-se ainda uma mudança metodológica quando se parte para esse tipo de análise. Na relação entre *comunicação pública* e *esfera pública* não faz mais sentido pensar que a *comunicação pública* pode ser dividida em duas palavras distintas, pois a *esfera pública* é o próprio espaço da comunicação, ou seja, do relacionamento discursivo que se dá entre as pessoas.

Falar de *esfera pública*⁵, em sentido moderno (burguês), passa necessariamente pelo movimento teórico do filósofo alemão Jürgen Habermas, que desenvolveu tal conceito. A *esfera pública burguesa*, porém, da maneira como foi descrita por Habermas, inscreve-se em um certo período histórico que foi superado – ou sequer atingido na forma ideal-utópica

³ Colocamos a palavra visível entre aspas, pois o termo não é totalmente satisfatório para explicar a questão. Aquilo que é “visível” na esfera pública não se traduz exatamente em visibilidade ou exposição mediática – como se pode erroneamente associar na atualidade. A esfera pública tem uma relação intrínseca com o conceito kantiano de publicidade, traduzindo-se melhor na ideia de “abertura”, de colocar a público, de dispor publicamente.

⁴ Alguns autores brasileiros (Oliveira, 2004) justificam a *comunicação pública* como sendo aquela que se realiza no espaço público, ou seja, em lócus de coletividade. Porém, *espaço público* e *esfera pública* não são conceitos similares, embora usualmente haja o emprego indistinto entre um e outro termo. Praças e ruas também são locais públicos, portanto, espaços públicos, mas não são necessariamente espaços voltados à discussão pública, que é o sentido ao qual se relaciona a *esfera pública*.

⁵ A esfera pública, conforme Gomes (2008, p.44) é um espaço para relações discursivas sobre qualquer objeto. Já a esfera pública política, mais restrita, refere-se a arenas argumentativas nas quais são considerados os negócios públicos.

sugerida pelo filósofo alemão. Por isso, Habermas não somente revisou o conceito de *esfera pública* ao longo de seu percurso, como também demonstrou mudanças significativas em seu pensamento, que, em sua primeira fase, era excessivamente crítico às possibilidades de reflexão de um público dominado pelos meios de comunicação de massa.

Ao mesmo tempo em que tornou mais complexa sua teoria, o filósofo alemão – e esse ponto é muito importante – usou o termo “comunicação pública”⁶ em diversas de suas obras, com significado semântico idêntico a *ação comunicativa* (Gomes, 2008)⁷. Portanto, é notório que vários autores associem a expressão “*comunicação pública*” em sentido análogo ao apresentado por Habermas.

Esse é, portanto, um dos motivos de grande parte do capítulo ser dedicada à obra habermasiana, seja para analisar teoricamente se o conceito de *comunicação pública* do qual estamos tratando tem significado similar ao proposto por Habermas, seja por considerar que nenhum processo comunicativo democrático pode ser descrito sem a existência de uma *esfera pública* (política).

Além disso, considerando-se que a *comunicação pública* e a democracia estão interligadas, passar pelo percurso teórico habermasiano também se mostra relevante, pois, por meio da *teoria do discurso*, Habermas integra a Sociologia e o Direito – dois campos primordiais dessa pesquisa, que é interdisciplinar. Para o filósofo alemão, a legitimidade democrática fundamenta-se na livre formação da opinião e da vontade, na possibilidade que os públicos têm de intervir nas decisões políticas por meio do discurso.

Outro caminho analítico é aquele em que a *comunicação pública* não se define somente tendo por base sua inserção na *esfera pública* – cujo conceito pode sofrer reinterpretações a partir de Habermas – mas também ao conceito de *publicidade* (kantiana), que representa em linhas gerais a disposição à “abertura”. Essa é a visão de teóricos da *comunicação pública* como o italiano Paolo Mancini (2008) – como veremos no capítulo seguinte –, que trabalham na perspectiva de uma “nova esfera pública”, ou seja, daquela que se forma em meio às atuais sociedades complexas, nas quais diversas organizações ou grupos atuam como emissores na sociedade.

Nesse ínterim, abre-se um parêntese para apresentar o estudo da cientista política Seyla Benhabib, que classifica três modelos de esfera pública – o agonístico, o liberal e o

---

⁶ “Comunicação pública” irá aparecer entre aspas sempre que considerarmos seu uso como uma expressão genérica e não como o conceito ao qual estamos tratando.

⁷ Conforme Wilson Gomes, Habermas usa muitas vezes o termo “comunicação pública” em lugar de “discurso público” ou “discussão política”, o que mais tarde ele irá chamar de “ação comunicativa”. Gomes diz, portanto, que essas terminologias fazem parte de um mesmo eixo semântico (Gomes, 2008, p. 36).

habermasiano, no qual é possível observar principalmente as diferenças entre o pensamento político dos antigos e dos modernos, lembrando que o conceito habermasiano remete ao modo de vida da sociedade burguesa.

Com base nessas considerações, o presente capítulo é um esboço do que se pode enfrentar na busca por uma definição do conceito de *comunicação pública*. O que se mostra de maneira clara é que a Sociologia não consegue se descolar totalmente do Direito quando o assunto é *comunicação pública*. Tratar desse conceito requer inicialmente pensar em *esfera pública política*, *publicidade* (kantiana) e nas disposições de uma sociedade democrática.

1.1 COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

Naturalmente, esta pesquisa não pretende esgotar as possibilidades do que seja a comunicação. Cumpre apenas anotar, como premissa, que, assim como a linguagem é a marca distintiva do humano, a centralidade da comunicação na sociedade humana deve ser tomada neste estudo como um fato irrefutável. Isso se evidencia na máxima dos pesquisadores da Escola de Palo Alto⁸, conhecida como Colégio Invisível: “tudo comunica”⁹, até mesmo o silêncio (apud Marcondes Filho, 2009, p. 122).

Para Marcondes Filho (2009), no entanto, o mais correto seria dizer que tudo sinaliza: animais, seres humanos, acontecimentos, sensações. Ele aponta uma distinção entre sinalização, informação e comunicação. Apoiado na fenomenologia husserliana, o autor considera que os sinais se transformam em informação a partir do momento em que o indivíduo dirige a sua atenção para eles. Mas essa intencionalidade de ação pode ser por vezes traída por mecanismos de sedução (publicitários) que condicionam a vontade do sujeito (Luhmann). A comunicação, por sua vez, implica obrigatoriamente uma atitude de reflexão, abertura àquilo que leva o sujeito a pensar, cuja ocorrência se dá mediante interações entre as pessoas ou pelo contato com discursos culturais (Marcondes Filho, 2009).

Sendo a comunicação um elemento permeável a todas as relações humanas, o

---

⁸ A Escola de Palo Alto, conhecida como Colégio Invisível, foi formada por um grupo de pesquisadores americanos de diversas áreas, reunidos em torno de Gregory Bateson, na década de 40 do século passado. A proposta era estudar a comunicação a partir de um modelo próprio das ciências humanas, baseado em processos relacionais e interacionais. O Colégio Invisível representava, portanto, um abandono à Teoria Matemática da Informação, de Claude Shannon, desenvolvida a partir do modelo de telecomunicações (emissor-canal transmissor (ruído)-receptor). Para os pesquisadores de Palo Alto a comunicação poderia ser expressa pela fala, pelo gesto, pelo olhar: todo comportamento humano era traduzido em comunicação. Até mesmo o silêncio entre um casal poderia ser interpretado como uma resposta a uma situação conflituosa (Marcondes Filho, 2009).

⁹ Para uma análise contemporânea sobre o assunto, ver ainda:

NASSAR, Paulo. **Tudo é Comunicação**. 2.ed. São Paulo: Lazuli, 2006.

sociólogo Dominique Wolton (1997[2004], p. 29-32) a distinguiu em três tipologias: 1) comunicação direta (interpessoal), como experiência antropológica, que representa a socialização entre indivíduos e grupos, relacionada a padrões culturais; 2) comunicação técnica, mediada por telefone, televisão, rádio, informática e outros; 3) e comunicação social, que abrange as relações mediadas em sociedades complexas, ligada a necessidades e interesses.

Ainda segundo Wolton (2004), etimologicamente a palavra “comunicação”¹⁰ apresenta dois sentidos que devem ser analisados em dimensões separadas: a) o de compartilhamento ou compreensão mútua, em próxima correspondência a *comunicação normativa* (“norma”, nesse caso, está sendo usada no sentido de “ideal buscado pelos indivíduos”); b) transmissão ou difusão, em correlação ao que se define como *comunicação funcional*, ou seja, às “necessidades de comunicação das economias e das sociedades abertas, tanto para as trocas de bens e serviços, como para os fluxos econômicos, financeiros e administrativos” (Wolton, 2004, p.33).

Mas, segundo ele, é um erro pensar que o primeiro sentido está relacionado apenas à comunicação interpessoal e o segundo à comunicação técnica ou social, embora o último caso apresente características funcionalistas. Para Wolton, a comunicação comporta as duas dimensões – a *normativa* e a *funcional* – que são contraditórias e indissociáveis (2004; 2009/2010[2011]). E, embora o sucesso maior esteja ao lado da última, sempre é possível uma “margem de manobra” (2004, p.34)¹¹.

Dentro daquilo que Castells (1999[2008];2003) define como a “era da informação”, o tema difusão informativa *versus* dialogia tem ganhado cada vez mais espaço crítico – e, aqui, vamos nos aproximando aos poucos das distinções que foram se erguendo entre os conceitos de comunicação e de informação. Entre outros, Sfez (2004[2007]) diz que o excesso de informação tem provocado mais confusão do que interação comunicativa, numa operação que ele designa como tautismo – união de tautologia (repetição) e autismo (encerramento em si mesmo), em que não há mais distinção entre os papéis de emissor, receptor e mensagem.

¹⁰ Etimologicamente, a palavra comunicação vem do latim *communicatio* e significa “estabelecer uma relação com alguém, mas também com um objeto cultural”. Ver: MARCONDES FILHO, Ciro (Org). **Dicionário da Comunicação**. São Paulo: Paulus, 2009.

¹¹ Wolton é considerado um pensador da “Segunda” Escola de Frankfurt, uma variante da Teoria Crítica da comunicação. Ele se contrapõe à ideia de que os meios de comunicação de massa são elementos de alienação, conforme apregoavam os frankfurtianos da primeira fase. Wolton prefere falar em *dominação* em vez de *alienação*, pois, para ele, o segundo termo implicaria o desaparecimento do livre-arbítrio e a assunção da incapacidade total de crítica por parte dos cidadãos. Para mais detalhes sobre o pensamento da Escola de Frankfurt e de Dominique Wolton, ver: RÜDIGER, Francisco. **As Teorias da Comunicação**. Porto Alegre: Penso, 2011.

Wolton (2011) recorda que as palavras informação e comunicação foram praticamente equivalentes durante séculos. Mas, com o surgimento da internet, a abundância na oferta de informações na rede mostrou que a comunicação, ou seja, o entendimento, tornou-se uma raridade: “produzir informações e a elas ter acesso não significa mais comunicar” (Wolton, 2011, p.16). Lembrando que a comunicação implica a existência necessária de informação, mas que nem sempre a presença da informação garante que ali exista a comunicação.

O autor aponta ainda que “informação” e “comunicação” trocaram de posições semânticas por conta das tecnologias digitais. O jornalismo costumava dar a ideia de ruptura, de apresentação de um dado ou de um acontecimento novo perturbador da ordem vigente; já a comunicação era uma espécie de vínculo. Na atualidade, porém, ocorreu uma inversão. Em uma sociedade onde tudo é signo, a informação passou a significar vínculo. E a comunicação, por sua vez, deslocou-se da ideia de compartilhamento para o sentido de convivência e administração de descontinuidades (Wolton, 2011).

Na busca de uma relação dialógica na atividade comunicativa, Cremilda Medina (2008, p. 17-27) assinala a necessidade de uma mudança na perspectiva positivista adotada pelos profissionais de comunicação, especialmente no que se refere ao jornalismo¹²: a busca pela verdade, tratada como algo absoluto; a pesquisa limitada àquilo que é observável, portanto focada no momento presente; o discurso da objetividade da notícia; a utopia de que o método científico levaria a um “progresso” crescente e inevitável.

Medina (2008, p. 107) propõe que, para haver dialogia, é preciso estar afeto a outrem, usar os sentidos e a emoção, ou seja, ir além da razão. Ela sugere a superação das práticas comunicativas que não enxergam o ponto de vista do outro, seus diferentes aspectos sociais e culturais. Na opinião da autora, há necessidade de se buscar a relação sujeito-sujeito, eliminando hierarquias na ordem do discurso, na qual alguma das partes é deixada em segundo plano. Ela conclui, assim como Wolton, que o signo da difusão, ou seja, o simples fazer circular, não representa necessariamente uma contribuição para o diálogo social¹³.

Para a perspectiva desta dissertação, que trafega pelo universo da *comunicação pública*, a ideia de que a comunicação pressupõe dialogia e entendimento recíproco é

¹² A análise de Medina pode ser estendida para ações comunicativas que vão além do jornalismo, que é seu objeto de estudo.

¹³ Um exemplo do acima exposto é o resultado da pesquisa *Bemmalmequer: análise da vulnerabilidade feminina à contaminação do HIV no Brasil e no México* (1998), da médica infectologista Sônia Maria Geraldês, realizada por meio do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/Usp), com orientação da Profa. Dra. Cremilda Medina. Nela, a pesquisadora detectou lacunas nas campanhas de prevenção à Aids entre 1987 e 1996, no Brasil e no México, a partir de depoimentos de mulheres infectadas com o vírus, assim como pelas declarações dos profissionais de saúde envolvidos e pelos discursos da imprensa.

particularmente valiosa. A partir disso, também se mostra essencial a percepção de que a informação é um dado dotado de sentido, que reduz a incerteza do cidadão sobre determinada matéria a que ele tem o direito de ter acesso. É dentro desses parâmetros gerais que trabalharemos as duas noções a partir de agora.

1.2 O PÚBLICO E O PRIVADO: LIMITES E INTERSEÇÕES

Após a análise do sentido contemporâneo de comunicação e de informação, passamos às noções de “público” e “privado”, sem as quais fica impossível empreender um clareamento no conceito de *comunicação pública*, objeto da presente pesquisa. Para isso, vamos nos basear principalmente nos estudos de Jürgen Habermas (1962[2003]; 1994a[2010]; 1994b[2003]) e Norberto Bobbio (1984[2006]; 1985[2010]), lembrando que os dois autores adotam pontos de vista diferentes.

Segundo Habermas (1962[2003]), o uso da palavra “público”, ao longo da história, trocou de sentido com o “privado” (e vice-versa): os salões, na idade média, eram considerados espaços públicos; na atualidade, são locais privados. E que a questão semântica também passa pelo campo científico adotado¹⁴: Direito, Sociologia, Ciência Política, etc. Para Habermas, algumas acepções possíveis para “público” são: a) acessível a qualquer um (lugares públicos); b) o Estado como poder público, promotor do bem público; c) a receptividade “pública”, no sentido de reconhecimento pelos semelhantes; d) o renome público, denotativo de fama (Habermas, 1962[2003], p.14). Mas sua linha de pensamento deságua na noção de “público” como intimamente ligada à “esfera pública” (burguesa), ou, por assim dizer, esfera “do público”, conceito que ele desenvolveu e trataremos mais adiante.

O filósofo do Direito Norberto Bobbio (1985[2010]), por sua vez, afirma que a dupla público/privado ingressou no pensamento político e social do Ocidente a partir da propagação do texto jurídico *Corpus iuris*¹⁵. Segundo Bobbio, os termos não passaram por grandes alterações de significado desde então, sendo tratados como uma “grande dicotomia” não apenas pelas disciplinas jurídicas, mas também pelas ciências sociais e históricas. Para o autor, uma “grande dicotomia” tem a capacidade:

¹⁴ Lembramos que, segundo Wolton (2011), a comunicação é um *objeto interdisciplinar* que envolve dez disciplinas: Antropologia, Linguística, Filosofia, Sociologia, Direito, Ciência Política, Psicologia, História, Economia e Psicossociologia (WOLTON, 2011, p.99).

¹⁵ O *Corpus Iuris* (ou *Juris*) *Civilis* é uma clássica obra jurídica editada entre os anos de 529 e 534 d.C por ordem do imperador bizantino Justiniano I. Na passagem citada, Bobbio refere-se às definições de Direito público e Direito privado (não se tratando ainda do uso das palavras público e privado separadamente), presentes nas passagens de *Institutiones* e *Digesto* do referido tratado.

De dividir o universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser compreendido na segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias (Bobbio, 1985[2010], p.13).

De acordo com Bobbio, uma “grande dicotomia” é formada para delimitar e ordenar um campo de investigação. Um dos termos pode ser definido de forma independente do outro ou ainda adquirir o sentido de negação de seu par (ex.: guerra e paz, sendo paz a não-guerra).

O par *Direito público* e *Direito privado* refere-se basicamente à diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo, ou seja, o coletivo, e aquilo que pertence a membros singulares. Dessa forma, o critério de justificação das duas esferas é a noção de *utilitas*, lembrando o conceito ciceroniano de *res publica* como “coisa do povo”, o que sugere a admissão da existência de uma sociedade unida não apenas pelo vínculo jurídico, mas também pela *utilitatis comunione* (Bobbio, 2010, p.14,15).

Bobbio considera que essa noção de público/privado não pode ser confundida com o outro significado do par dicotômico, no qual “público” aparece no sentido de manifesto ou visível¹⁶ e privado como restrito a um grupo de pessoas. Ele demonstra que não há coincidência entre esses dois pares significativos, uma vez que “o poder público é o poder público no sentido da grande dicotomia mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (Bobbio, 2010, p.28).

De maneira sintética, Venício Artur Lima (2006) resume o pensamento de Bobbio ao mencionar que há dois sentidos para a palavra “público”: “No primeiro, em oposição ao que é privado, público refere-se à coisa pública, ao Estado, à *res publica*; no segundo, em oposição ao que é secreto, “público” refere-se ao que é manifesto, evidente, visível” (2006, p.10). O pesquisador aponta ainda que, na atualidade, público tornou-se sinônimo de mediatizado: aquilo que aparece. Nesse caso, os *media*¹⁷ confundem-se com a própria esfera pública, uma vez que é por meio deles que se dá a visibilidade dos fatos.

¹⁶ A palavra visibilidade é usada por Bobbio em sentido de publicidade. No sentido estrito habermasiano, o conceito está mais relacionado à discutibilidade do que à visibilidade propriamente dita, lembrando que a visibilidade pode adotar dois sentidos: o de publicidade e o de exibição (mediática).

¹⁷ De acordo com o Dicionário de Comunicação (Marcondes Filho, 2009), os meios são: “o conjunto dos meios de comunicação produzidos em massa e veiculados para uma massa indistinta de público”. Para Marcondes Filho, *mídia* é um abasileiramento espúrio da pronúncia em inglês de *meios*. Como o termo *médium* é latino, assim como a língua portuguesa, justificaria sua escrita como *meios*, além de se tratar de uma expressão no plural, o que sugere se falar em “os meios” e não “a mídia”.

Ao comentar *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962)¹⁸, Bobbio (1984[2006]) considera a obra habermasiana “discutível”. Na visão do italiano, ao longo de todo percurso histórico, Habermas não distingue os dois significados de “público”: aquele pertencente à esfera estatal, ou *res publica*, que é originário do termo latino *publicum*¹⁹, transmitido a partir da distinção clássica *ius privatum* e *ius publicum*; e o “público” como manifesto (significado do termo alemão *öffentliches*), que é oposto a secreto (Bobbio, 2006, p.102).

Wilson Gomes (2008), por sua vez, tendo por base a mesma obra de Habermas, afirma que o eixo semântico do qual se deriva a palavra “público”, não importando o idioma, vem do grego, em uma mediação com os romanos. Segundo ele, na democracia ateniense, a esfera da política, ou daquilo que afeta a todos, é a esfera pública: “no original ambiente semântico grego, o emprego de tais expressões [*esfera pública, publicidade, público*] dá-se no quadro de uma contraposição entre a esfera da *pólis* e a esfera da *óikos*, o domínio daquilo que é comum a todos (*koinê*) contraposto ao âmbito de cada um (*ídia*)” (Gomes, 2008, p.32)²⁰.

De certo modo, é possível a analogia proposta por Gomes, tendo-se em mente que, etimologicamente, “público” é uma palavra latina, conforme aponta Bobbio. Os gregos não falam de vida pública, mas, sim, de vida política (*biós politikós*). Por outro lado, a explicação do autor parece recair em um daqueles momentos críticos da obra habermasiana apontados por Bobbio, em que se misturam os dois significados de “público”. A noção de tornar público (publicidade) só tem sentido a partir da formação social burguesa. A esfera da *pólis*, sendo esta conceitualmente a cidade-Estado, é apenas comparável à ideia de *res publica*, daquilo que é comum a todos. Há, portanto, uma ruptura entre a esfera política grega (autogoverno) e a esfera pública burguesa (“do público”), como veremos na explicitação dos modelos de esfera pública classificados segundo Seyla Benhabib: na primeira, o discurso político traduz-se em exercício do poder; na segunda, significa apenas a expressão da opinião pública.

Gomes, por sua vez, justifica que “público” e “esfera pública” devem ser pensados como um “padrão ideológico” e não como um estrato conceitual relativo a uma experiência concreta, seja ela helênica ou burguesa. Assim:

[as] ideias de publicidade e de domínio público (...) foram, evidentemente,

¹⁸ O livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública* será tratado por vezes de maneira resumida durante o texto como MEEP.

¹⁹ Conforme o dicionário Houaiss, a palavra público vem do latim *publicus*, que significa “concernente ao público, do público, que é de interesse, utilidade do público, que é propriedade pública”, em oposto ao *privado*. A palavra aparece escrita pela primeira vez em 1285.

²⁰ Gomes está claramente fazendo uma analogia à esfera pública habermasiana, na qual o “público” é o elemento político da sociedade civil e o “privado” o ambiente restrito à vida íntima ou doméstica. A esfera política grega, porém, na qual os cidadãos governavam, não pode ser assemelhada à esfera pública burguesa, na qual os indivíduos apenas contestam ou tentam influir sobre as decisões do Estado.

descontinuadas, no longo período que separa o quinto século a.C. do décimo oitavo século d.C. Apenas no século XVIII, é que, de fato, são constituídas novas formações sociais, em pequena parte análogas, em grande parte distintas, daquelas clássicas, e que se considera merecer propriamente uma designação equivalente (Gomes, 2008, p.35).

1.2.1 O público substantivo e o público adjetivo

A definição de “público” também admite a seguinte perspectiva analítica: como adjetivo, a palavra relaciona-se àquilo que é aberto, em contraposição a restrito, que é de livre acesso, contrário à censura, referido ao coletivo, comum, não individual. No sentido substantivo, pode representar (de acordo com a teoria social ou política) um grupo informal, voluntário e autônomo reunido em torno de cidadãos que partilham e lutam por interesses comuns, relacionados especialmente à política de concepção de opinião e de defesa (Blumer, Herbert, 1939, apud McQuail, Denis, 2012, p. 17)²¹.

1.3 O “PÚBLICO” NA ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA

Por dois aspectos faz-se necessário detalhar o percurso teórico do filósofo alemão Jürgen Habermas: considerar a ideia de que a *comunicação pública* possa ser descrita como aquela que se fundamenta a partir dos conceitos de *esfera pública* e *ação comunicativa*, e ainda observar que Habermas mistura os vários sentidos da palavra “público”: o “político”, o visível/ou aberto ou o grupo de pessoas reunidas.

Habermas pertence à segunda geração da Escola de Frankfurt e é herdeiro da *Teoria Crítica*²². Suas obras são complexas, de difícil apreensão e combinam diversas linhas de pensamento. Seu percurso teórico, conforme Pinzani (2009), pode ser dividido em duas fases distintas: a primeira, entre 1960 e 1970, relaciona-se à publicação de *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962); a segunda começa em 1980 e se estende até a década de 90, marcada pela publicação de *Direito e Democracia* (1994). Habermas, porém, define por si só sua trajetória: “modificou-se, finalmente, minha própria teoria, no entanto, menos nos seus traços principais que no seu grau de complexidade” (Prefácio à edição de 1990 de *MEEP*).

A obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*)

²¹ Ver o texto “The Crowd, the Public and the Mass” (1939), de Herbert Blumer, pesquisador adepto à psicologia social.

²² A Teoria Crítica reúne estudos dos intelectuais marxistas alemães pertencentes ao Instituto de Pesquisa Social (Escola de Frankfurt), fundado em 1923.

(1962[2003]), tese apresentada por Habermas para sua habilitação à docência universitária (Gomes, 2008, p.31), é um dos trabalhos mais comentados do autor, embora seu conteúdo seja considerado por alguns críticos como o menos relevante, se comparado a publicações posteriores (Gomes, 2006; Maia, 2006). Inicialmente, *MEEP* não recebeu muita atenção na Europa, pois falar em *öffentlichekeit*²³ (público ou publicidade) não era exatamente uma novidade: foi apenas em 1989, com a tradução do livro para o inglês, em que *öffentlichekeit* passou a ser *public sphere* – opção idêntica adotada pelo tradutor brasileiro – em vez de *publicità*, em italiano, ou *espace public*²⁴, em francês, que o livro realmente chamou a atenção nos meios acadêmicos (Gomes, 2006, p. 54).

Mudança Estrutural da Esfera Pública tornou-se então uma referência em estudos sociológicos, principalmente na área de comunicação social. A partir dessa obra, Habermas desenvolveu o conceito de *esfera pública* (burguesa), que nas mãos do autor recebeu um toque estrutural-marxista, no qual o “público” (a sociedade civil em sentido sociológico) é aquele que discute e forma a “opinião pública”²⁵:

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das **pessoas privadas reunidas em um público**; elas **reivindicam** esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente **contra a própria autoridade**, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. **O meio dessa discussão política não tem**, de modo peculiar e histórico, **um modelo anterior**: a racionalização pública (Habermas, 1962[2003], p. 42, grifos nossos).

Em outras palavras: a *esfera pública* habermasiana originária é uma *esfera pública*

²³ Wilson Gomes aponta que o desinteresse pelo trabalho de Habermas até então, deve-se ao fato de que, na Alemanha, o termo *öffentlichkeit* já era bastante difundido, principalmente a partir dos trabalhos de Kant. Nessa perspectiva, o lançamento da obra habermasiana tinha como única novidade sua análise sobre o declínio do espaço político em razão dos meios de massa (Gomes, 2006). Discutiremos a noção filosófica e jurídica de *öffentlichkeit*, conforme Kant, em tópico a seguir. Destacamos, ainda, que a palavra publicidade apresenta outras conotações além de esfera pública, como trataremos a seguir.

²⁴ *Sphère publique* é o termo francês atualmente adotado.

²⁵ Marcondes Filho explica que “esfera pública” e “opinião pública” não são o mesmo. A esfera pública está relacionada a ambientes abertos de discussão democrática, como auditórios, cafés, salas de aula. Ela cria condições para a formação de opiniões públicas que, em época de eleições, adquirem expressão majoritária. Portanto, opinião pública é a consolidação de posições em um determinado momento, a partir de debates formados na esfera pública (Marcondes Filho, 2000, p.17). No artigo “A opinião pública não existe” (1972/1973), de Pierre Bourdieu, o autor discorda de que as **sondagens** de opinião, formatadas em números e percentagens, possam ser traduzidas como a própria opinião pública. Ele diz que: “Em seu estado atual, a pesquisa de opinião é um instrumento de ação política; sua função mais importante consiste talvez em impor a ilusão de que existe uma opinião pública que é a soma puramente aditiva de opiniões individuais; em impor a ideia de que existe algo que seria uma coisa assim como a média das opiniões ou a opinião média. A ‘opinião pública’ que se manifesta nas primeiras páginas dos jornais sob a forma de percentagens (60% dos franceses são favoráveis à), esta opinião pública é um artefato puro e simples cuja função é dissimular que o estado da opinião em um dado momento do tempo é um sistema de forças, de tensões e que não há nada mais inadequado para representar o estado da opinião do que uma percentagem”.

política, composta de pessoas privadas, que possuem autonomia crítica. Ela nasce no berço da sociedade burguesa, já que, pela primeira vez, o discurso político desvincula-se definitivamente da Igreja e do Estado. Esse momento histórico, descrito por Habermas, teve uma duração muito curta e, segundo Paolo Mancini, pode ser considerado como uma das três partes da obra de Habermas: a de formação de uma “opinião pública burguesa ou crítica” (Mancini, 1996/2002[2008], p. 27).

Mas essa *esfera pública política*, formada em meio à concepção e concretização da Revolução Francesa, sofre profundas transformações. É o que Habermas analisa a seguir. Segundo ele, a esfera pública burguesa é totalmente desconstituída principalmente pelos seguintes fatores: a) os meios de massa assumem o papel de porta-vozes da sociedade; b) e o Estado de bem-estar social aumenta substancialmente o nível de intervenção estatal na esfera social (formação do Estado patriarcal) (Habermas, 1962[2003]). Esses dois momentos correspondem, respectivamente, às outras partes da obra, conforme Mancini: a de formação de uma “opinião pública receptiva”, fundamentada no conteúdo veiculado pelos meios de massas, e também a de conformação de uma “opinião quase pública”, na qual o discurso dos privados é substituído pelo de grupos organizados, como os sindicatos, partidos, grupos de pressão (Mancini, 2008, p.31). É notório – nessa fase – o pessimismo habermasiano, fruto da *Teoria Crítica*, em relação às possibilidades de intervenção social diante do quadro analisado.

Entre 1989 e 1992, conforme Gomes (2008), uma série de fatores levou Habermas a repensar o conceito de esfera pública. Um dos motivos foi a repercussão da primeira tradução americana da obra *MEEP*, em 1989. E, em consequência desse lançamento, o convite para um congresso sobre esfera pública, no qual o autor foi confrontado por diversos debatedores e revisores de seu trabalho, o que culminou posteriormente na famosa coletânea *Habermas and the Public Sphere* (1992), organizada por Craig Calhoun, reunindo autores como Geoff Eley, Hannah Arendt, Nancy Fraser, Seyla Benhabib, o próprio Jürgen Habermas, dentre outros. Em 1990, na 17ª edição alemã de *MEEP*, o prefácio *O espaço público: 30 anos depois* já apresentava várias das discussões do congresso, como veremos a seguir.

Dentro das ressalvas ao trabalho de Habermas, destacamos as apontadas por Anne-Marie Gingras (2003), a partir da análise de seus críticos. Em primeiro lugar, Habermas supõe a existência de uma “igualdade” entre os cidadãos na esfera pública burguesa que só pode ser considerada “fictícia”, uma vez que as próprias tensões sociais, responsáveis pela ascensão da burguesia, demonstraram o contrário. A seguir, há uma nítida separação liberal entre o Estado e a sociedade civil, desconsiderando que os interesses privados sempre influenciaram as decisões políticas. E o conceito de pessoas reunidas em público simplifica um processo que

não se faz no âmbito abstrato. O público/privado é sempre também o produto de mediações realizadas por instituições e campos sociais (Gingras, 2003). Além disso, Habermas é considerado “elitista” (Niklas Luhmann apud Mancini), pois a opinião política crítica que ele propõe é a de “pequenos grupos de burgueses iluminados” (Mancini, 2008, p. 29).

Rethinking the public sphere (1990), de Nancy Fraser, é uma das críticas mais comentadas sobre a esfera pública habermasiana, tendo sido publicada na coletânea de Calhoun. Nesse artigo, Fraser destaca a importância do conceito habermasiano para a *Teoria Crítica*, pelo fato de a esfera pública se apresentar independente do Estado e da economia. Mas, por outro lado, a autora alega que essa concepção original não é totalmente satisfatória e necessita ser atualizada por uma versão pós-burguesa. Ela também demonstra surpresa por Habermas não ter problematizado explicitamente as premissas mais duvidosas da esfera pública nos moldes liberais. O que Fraser propõe é comparar a noção habermasiana com uma versão alternativa do conceito a partir da historiografia revisionista²⁶ (Fraser, 1990, p. 56-58).

Fraser considera a existência de não apenas uma, mas de várias esferas públicas burguesas que buscavam um contrapeso aos Estados absolutistas em dois eixos: a) a partir do Estado, que deveria prestar contas ao público por meio da publicidade, tornando acessíveis as suas atividades para o escrutínio crítico da opinião pública; e, posteriormente, b) pela existência de garantias legais de liberdade de expressão, de imprensa e de assembleia, e, com o tempo, pelas instituições parlamentares de um governo representativo (Fraser, 1990, p. 58).

A autora baseia-se em Joan Landes, Mary Ryan e Geoff Eley para mostrar como a esfera pública liberal foi idealizada por Habermas, que negligenciou exclusões significativas. Nas questões de gênero, observa-se que as mulheres foram colocadas à margem das discussões (Landes), sem contar a estratificação entre as classes superiores e as inferiores, uma vez que os grupos filantrópicos, cívicos, profissionais e culturais nunca foram acessíveis a todos (Eley). Segundo Fraser, Habermas não somente idealizou a esfera pública como também não examinou a existência de outras esferas públicas existentes às margens do público burguês, formando os chamados “contra-públicos” rivais (Ryan), como os grupos nacionalistas, os camponeses, as mulheres da elite e os públicos proletários. Assim, desde o início, houve uma competição entre diferentes públicos e não apenas no final do século XIX e XX, como pressupõe a obra do autor (Fraser, 1990, p.61).

Outro aspecto observado por Fraser (2009) é que a concepção burguesa de esfera pública, ao separar o Estado e a sociedade civil, com base no liberalismo, torna-se imprópria a

---

²⁶ Os revisionistas são os autores que propõem revisões ao conceito original de esfera pública habermasiana.

seu pleno funcionamento, sublimando apenas a participação dos “públicos fracos”, ou seja, daqueles que opinam, mas não decidem. Ademais, a definição também desconsidera que dentro do Estado existem parlamentos soberanos que funcionam como esferas públicas, ou seja, que constituem os chamados “públicos fortes”:

Então, a concepção burguesa supõe o que seria desejável na separação clara entre a sociedade civil (associativa) e o Estado. Em consequência, promove-se o que chamarei os públicos débeis, públicos cuja prática de deliberação consiste exclusivamente na formação de opiniões, e que não inclui a tomada de decisões. Além disso, a concepção burguesa parece significar que uma expansão deste tipo de autoridade discursiva do público, para incluir a tomada de decisões mais do que a formação de opiniões, ameaçaria a autonomia da opinião pública, porque o público chegaria a constituir-se, em efeito, no Estado, e se perderia a possibilidade de ter uma restrição discursiva crítica ao Estado (Fraser, 1990, p.75, tradução de Maria Amélia dos Reis Schmidt, a partir da versão em espanhol do texto).

Além disso, é inegável a dificuldade teórica de análise da obra habermasiana, pois alguns aspectos aparecem relativizados ou contraditórios ao conceito original que ele propõe de esfera pública burguesa em seu sentido estrito, no qual a sociedade civil se opõe ao Estado: “**Conforme o caso**, incluem-se entre os ‘órgãos da esfera pública’ os órgãos estatais ou então os mídias que, como a imprensa, servem para que o público se comunique” (Habermas, 1962[2003], p.14-15, grifos nossos).

Como o conceito original de *esfera pública* insere-se no momento histórico de formação da sociedade burguesa, que acabou sendo superado, tal conceito não descreve os períodos subsequentes sobre os quais Habermas faz sua crítica. Tendo em vista essa questão e também a mudança da postura pessimista do autor em relação à influência que os meios de comunicação de massa exercem na *esfera pública*, o conceito original será revisado, ganhando mais complexidade, como veremos a seguir.

1.3.1 A esfera pública habermasiana revisitada

Em resposta às críticas expostas anteriormente, Habermas adicionou um prefácio à edição de 1990 de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, intitulado *O espaço público: 30 anos depois*, no qual faz uma autocrítica. O que Habermas reconhece, de certa forma, é a impossibilidade de alterar um trabalho que ganhou dimensões tão importantes. Assim, ele mantém a estrutura original do trabalho, acrescentando algumas observações já imbuídas de conceitos seus posteriores à obra de 1962.

A mudança mais essencial em relação à proposta inicial é que Habermas passa a

conceber a esfera pública não mais como uma unidade, mas, sim, uma rede complexa composta por várias esferas públicas que se sobrepõem umas às outras, nas quais a noção físico-espacial (presencial) perde a vitalidade. Uma “reformulação” do conceito de esfera pública – melhor seria dizer complexificação – irá aparecer apenas na obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (1994a[2010]; 1994b[2003]).

Mesmo assim, a característica principal da concepção originária será mantida em toda a trajetória habermasiana: pessoas privadas (indivíduos ou grupos de indivíduos) “reunidas” em público (mesmo que não fisicamente), que compõem a opinião pública, com autonomia crítica em relação ao Estado e ao poder econômico. Nesse contexto, vale ressaltar o que Habermas entende por sociedade civil. Segundo ele, não há uma definição clara sobre esse assunto entre os diversos autores, mas, de maneira mais geral:

(...) o núcleo institucional da sociedade civil é constituído por esses agrupamentos voluntários fora da esfera do Estado e da economia, que vão, para citar apenas alguns exemplos, das igrejas, das associações e dos círculos culturais, passando pelas **mídias independentes**, associações esportivas e de lazer, clubes de debate, fóruns e iniciativas cívicas, até organizações profissionais, partidos políticos, sindicatos e instituições alternativas (Prefácio à Mudança Estrutural da Esfera Pública, edição de 1990, grifo nosso).

Antes de chegarmos ao conceito revisitado de esfera pública, é importante nos determos um pouco mais no percurso teórico habermasiano, pois ele culmina na ideia de que a legitimidade democrática se dá por meio do discurso, em uma relação direta com o Direito, que é outro aspecto da presente pesquisa. Habermas entende que as esferas públicas podem e devem ter relevância na tentativa de influenciar as decisões políticas. Por meio de uma cultura de debate, por assim dizer, Habermas caminha para a proposta de formação de uma democracia radical.

Para o pensador alemão, na sociedade coexistem o *sistema* e o *mundo da vida*. O *sistema* refere-se à “reprodução material”, ou seja, à lógica instrumental presente no ambiente hierárquico do poder político e/ou de trocas econômicas. O *mundo da vida*, por sua vez, relaciona-se à reprodução simbólica, ao horizonte da fala e das interpretações que acontecem em meio às interações culturais. Assim, o *mundo da vida*: a) rompe com o modelo de uma totalidade que se compõe de partes; b) configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas²⁷ que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; c) não pode ser entendido como uma organização superdimensionada, à qual indivíduos se filiam, nem como associação ou liga nas quais os indivíduos se inscrevem, nem como uma coletividade que se

²⁷ A imersão de Habermas na filosofia da linguagem recebe a influência dos estudos de Charles Sanders Peirce sobre semiótica.

compõe de membros; d) o *mundo da vida* está centrado na prática comunicativa cotidiana (Habermas, 1994a; p.111).

As concepções *sistema/mundo da vida* fazem parte, nas palavras de Liszt Vieira (1997[2011], p.36), de “um gigantesco e complexo sistema filosófico” no qual Habermas formula a sua teoria da ação comunicativa”, primordial para nossa análise sobre *comunicação pública*.

Pela teoria da *ação comunicativa* ou *teoria do agir comunicativo*, Habermas considera que ações comunicativas presentes no *mundo da vida* visam ao entendimento e, portanto, devem idealmente atender a algumas pretensões de validade: a) que aquilo que está sendo enunciado seja verdadeiro; b) que a manifestação corresponda ao sistema de normas vigente ou que o conteúdo normativo seja legítimo; c) que haja coincidência entre a fala e a intenção do falante. E ainda, nas reuniões de grupos, deve-se observar que: a) todos os participantes tenham a mesma chance de se comunicar por atos de fala, argumentando, respondendo ou questionando; b) todos tenham a mesma chance de apresentar interpretações e problematizações, de forma que nenhuma ideia seja ignorada na tematização; c) todos possam apresentar aspectos relacionados a sentimentos e subjetividades; d) todos tenham a mesma chance de empregar atos regulativos, como ordenar ou rebelar-se, permitir ou proibir, dar explicações ou solicitá-las (Hoster, Detlef at al. apud Gonçalves, Maria Augusta Salin, 1999).

O pensador frankfurtiano conclui que, para além da razão instrumental – na qual os meios são concebidos em razão dos fins, sem uma reflexão crítica sobre suas consequências finalísticas – existe uma razão comunicativa (linguagem), na qual os indivíduos buscam o entendimento por meio do diálogo (Vieira, 2011, 36). Desse modo:

Essa razão comunicativa se encontra na esfera cotidiana do “mundo da vida” constituída pelos elementos da cultura, sociedade e personalidade. Já a razão instrumental predominaria no “sistema”, isto é, nas esferas da economia e da política (Estado), que, no processo de modernização capitalista, acabou dominando e “colonizando” o mundo da vida (Habermas apud Vieira, 2011, p.36).

O quadro a seguir, proposto por Vieira, sintetiza como o *sistema* e o *mundo da vida* são atravessados tanto pelas dimensões do público quanto do privado no pensamento habermasiano:

	SISTEMA	MUNDO DA VIDA
PÚBLICO	ESTADO	PARTICIPAÇÃO/ OPINIÃO PÚBLICA
PRIVADO	ECONOMIA	FAMÍLIA

Quadro 1. Sistema e mundo da vida em Habermas. Fonte: Liszt Vieira

A partir do quadro anteriormente apresentado, Vieira diz que:

O modelo tripartite gera, assim, dois conjuntos de dicotomia entre público e privado. Um, no nível dos subsistemas Estado/economia, e outro no nível da sociedade civil (opinião pública/família). Essas quatro dimensões se relacionam por uma série de trocas tornadas possíveis pelos meios de controle dinheiro e poder. Podemos assim distinguir entre as instituições da esfera privada coordenada comunicativamente (família ou relações de amizade) e aquelas que são coordenadas pelos mecanismos sistêmicos (economia). O mesmo ocorre em relação às duas esferas públicas analiticamente distintas (Vieira, 2011, p.57).

Segundo Vieira, Habermas busca resgatar o potencial emancipatório da razão, considerando a modernidade um projeto ainda inacabado. Ele recusa reduzir a racionalidade à racionalidade instrumental da ciência. O teórico alemão acredita que é preciso cessar a “reificação” e a “colonização” do *mundo da vida* pelo *sistema*, a partir do diálogo baseado na teoria da ação comunicativa (Habermas apud Vieira, 2011, p.37). O Direito passa então a ter um papel de centralidade. Sua pretensão de validade não está mais ancorada na Ciência, mas, sim, na Moral. O Direito, como elemento essencial da democracia, elabora e regula as normas que orientam a busca por consenso, que ocorre por meio do diálogo na ação comunicativa (Vieira, 2011, p.37).

Esse aspecto maduro do pensamento habermasiano reflete a síntese de sua teoria do discurso (fundamentada na Moral e no Direito): a legitimidade de um Estado democrático de direito se dá por meio da soberania popular discursiva. Os indivíduos podem e devem ter voz na validação das normas e leis das quais são sujeitos. “O direito detém uma função de charneira entre *sistema* e *mundo da vida*, que não se coaduna com a ideia de encapsulamento do sistema jurídico” (Habermas, 1994a, p.82).

O novo conceito de *esfera pública* que Habermas irá estabelecer, portanto, em *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (1994a,b), insere-se em um Estado democrático de direito. A partir de uma adaptação da teoria dos sistemas, Habermas explica que, em uma sociedade complexa, um liame impede que os sistemas se tornem autopoieticos: o poder

comunicativo público dos cidadãos. Dessa maneira:

Sistemas semanticamente fechados não conseguem encontrar por si mesmos a linguagem comum necessária para a percepção e a articulação de medidas e aspectos relevantes para a sociedade como um todo. Para conseguir isso, encontra-se à disposição uma linguagem comum, situada abaixo do limiar de diferenciação dos códigos especializados, a qual circula em toda a sociedade, sendo utilizada nas redes periféricas da esfera pública política e no complexo parlamentar para o tratamento de problemas que atingem a sociedade como um todo (Habermas, 1994b, p.84).

A partir de um modelo de círculos concêntricos, baseado em estudos de Bernhard Peters, Habermas apresenta o modo de circulação *two-track* de poder em um sistema político: os centros de poder (aqueles que deliberam) são alimentados pela constituição **informal** da opinião e da vontade pública, sendo que a decisão em última instância cabe aos governantes (Habermas, 1994b; Maia, 2006).

Os fluxos de comunicação e decisão partem do centro para a periferia, funcionando como um “sistema de comportas”. No núcleo, está o sistema político, formado pela administração (o governo), o judiciário, os parlamentos, a concorrência eleitoral, as disputas partidárias. O parlamento está mais aberto às tematizações sociais, mas é o administrativo que possui a capacidade de ação. À margem da administração encontra-se uma periferia *interna* ao núcleo: universidades, câmaras, fundações, etc. (Habermas, 1994b, p.86-87).

Na periferia, forma-se uma rede complexa, composta por aquilo que Habermas chama de consumidores e fornecedores. Dos primeiros, fazem parte as instituições privadas e os grupos de interesses. Os segundos são a “verdadeira periferia”, fornecem a “opinião”. Atuam em temas especializados, abrangendo: associações com objetivos políticos, instituições culturais, *public interest groups* (grupos com preocupações públicas relacionadas a meio ambiente, proteção de animais, teste de produtos, etc.), igrejas e instituições de caridade. Estes “fazem parte da infraestrutura civil de uma esfera pública dominada pelos meios de comunicação de massa” (Habermas, 1994b, p.88), sendo aquilo que Gomes denomina como a esfera civil²⁸ (Gomes, 2008).

---

²⁸ Na leitura de Gomes sobre a obra habermasiana, apresenta-se uma sutil diferença entre a esfera civil (espaço da sociedade civil) e a esfera pública, pois, segundo ele, a última sempre pressupõe a participação do Estado. Gomes diz que, em *Direito e Democracia*, “a esfera pública [...] é parte constitutiva da engrenagem que faz funcionar, para o bem da democracia, os encaixes entre a esfera civil e a esfera política do Estado” (Gomes, 2008, p.107). Nossa leitura, no entanto, é de que o conceito habermasiano nunca se deslocou de sua tendência marxista – na qual a sociedade civil não tem muito a esperar do Estado, devendo ela mesma assumir seu poder de influência. A noção habermasiana de *esfera pública* parece atuar em níveis muito interpessoais: é uma comunicação horizontal, entre sujeitos (mesmo quando estes fazem parte de instituições). É difícil pontuar então como o Estado (sistema) se coloca no pensamento habermasiano, pois a análise do autor sempre parte da sociedade civil que busca atingir os níveis decisórios (Estado) e nunca percorre o caminho contrário. Habermas não trata, portanto, da questão de como a *esfera pública* pode ser crítica em meio a um Estado que não se deixa ver (mesmo sendo juridicamente democrático) e que não discute seus assuntos de maneira aberta. Quando se

Grosso modo, podemos resumir as seguintes interconexões do pensamento habermasiano em *Direito e Democracia*: a) As *esferas públicas* são recontextualizadas no âmbito dos conceitos de *sistema/mundo da vida*; b) A teoria do *agir comunicativo* ambienta-se no *mundo da vida*, assim como as *esferas públicas*²⁹; c) A *teoria do discurso* é fundamentada com base na Moral e no Direito.

Dessa forma, a conceituação atualizada de *esfera pública* diz que:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o **mundo da vida** tomado globalmente, a **esfera pública** se reproduz através do **agir comunicativo**, implicando apenas o domínio de **uma linguagem natural**; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da **prática comunicativa cotidiana** (1994b, p.92, grifos nossos).

A esfera pública (revisitada) assume, portanto, as seguintes características, segundo Habermas: a) não é uma organização, nem uma instituição que tenha competências ou papéis, nem tampouco um sistema, pois mesmo sendo possível delinear seus limites internos, exteriormente ela possui horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis; b) a esfera pública é parte do *mundo da vida* e não sua totalidade, uma vez que além da vida pública existe a vida privada, reservada às relações que ocorrem na intimidade; c) a esfera pública não se especializa em nenhum tema específico (abertura ao debate) e quando abrange questões políticas relevantes fica a cargo do sistema político a elaboração especializada; d) a esfera pública compreende uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo e não com funções nem conteúdos da comunicação cotidiana (1994b, p. 92).

Portanto, a esfera pública forma, nas sociedades complexas, “uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro”

---

reivindicava a publicidade no século XVIII, esta se resumia ao acompanhamento das decisões parlamentares, de maneira presencial, muito distante da atual realidade das decisões fechadas em gabinetes, principalmente nos regimes presidenciais.

Sobre o conceito de esfera civil, Gomes diz que: “Indivíduos podem cumprir muitos papéis sociais, mas o seu status de cidadão é único e tem a ver com o contrato que o liga à comunidade política – não há civis sem civitas, sem polis, sem *res publica*. Pensados em seus papéis e funções, os indivíduos podem ser considerados de muitos modos; pensados como civil ou cidadão, os indivíduos têm apenas o seu papel de concernido pelo contrato que o vincula à comunidade política e, em comunidades democráticas, como soberano da *res publica*. A esfera civil, portanto, é o domínio social dos indivíduos pensados como cidadãos, membros plenos e de direito da comunidade política, proprietários do Estado” (Gomes, 2011, p.42, notas).

²⁹Ao “dar um lugar” para as esferas públicas em meio ao complexo *sistema/mundo da vida*, Habermas mostra que as *esferas públicas* sofrem influência de outros campos sociais, das instituições e dos centros de poder, uma vez que todos estão interconectados pelo elemento discursivo. Porém, as esferas públicas estão ambientadas no *mundo da vida*. Elas são parte do *mundo da vida* e não sua totalidade.

(Habermas, 1994b, p.107). Nessa rede supercomplexa há uma ramificação de arenas que se justapõem umas às outras.

Para Habermas, as esferas públicas podem ser: a) *episódicas* (bares, cafés, encontros na rua), b) de *presença organizada* (reuniões de partidos, congressos de igrejas, encontros de pais, público que frequenta o teatro, concertos de rock, etc.) ou c) *abstratas*, produzidas pelos meios (**leitores, ouvintes, espectadores**) (Habermas, 1994b, p.107). Nota-se, nessa última tipologia, que Habermas considera a *esfera abstrata* a partir dos receptores e não dos emissores³⁰.

Na análise de Jorge Adriano Lubenow (2007, p.110), há duas formas paralelas de leitura sobre a reformulação do conceito de *esfera pública*, considerando que Habermas reconstitui o papel da sociedade civil diante das influências de poder: a) a partir da reformulação de seu conteúdo; b) a partir da reformulação do lugar que ela ocupa no *sistema/mundo da vida* (concepção dual da sociedade). Assim:

Esses dois momentos analíticos ficam claros e estão interligados no texto do “prefácio”. Ambos são importantes, mas nenhum tem primazia; apesar de relativamente independentes um do outro, os dois andam paralelamente. Mas, apesar de ir assumindo diferentes feições, a *função de mediação* e a *dimensão ambivalente* da esfera pública permanecem – o potencial emancipatório de gerar comunicativamente a legitimidade do poder, e o potencial manipulativo de gerar lealdade pelo poder. Esse é o movimento teórico central (Lubenow, 2007).

Um aspecto importante, observado por Gomes, é que nem tudo o que é veiculado pelos *media* faz parte da *esfera pública* em sentido habermasiano, uma vez que o autor alemão dá ênfase à discutibilidade e não propriamente à visibilidade. Segundo Gomes, porém, os dois fenômenos a seguir podem ser corretamente designados como “esfera pública”: 1) a “esfera da visibilidade pública” ou cena pública, que é o espaço da representação social, por meio de cerimoniais, eventos, etc., sendo que, na atualidade, o caráter expositivo também funciona como uma forma de controle de poder; 2) a “esfera da discussão pública”, ou argumentativa, que é dominada pelo debate público.

O que talvez tenha escapado a Habermas, na visão de Gomes, é que a publicidade social, em sua dimensão expositiva (na qual se insere a crítica habermasiana à influência dos *media* na *esfera pública*), sempre incluiu a representação – o espetáculo, a diversão, o extraordinário – e não somente o debate (Gomes, 2008, p.94, 134-137). O quadro a seguir

³⁰ Habermas sofre a influência teórica dos Estudos Culturais. No campo da comunicação social, tais estudos voltam-se para a perspectiva da recepção e não mais da emissão. As pesquisas com receptores demonstram que estes reinterpretam os conteúdos dos *media* a partir de sua cultura e conhecimento, ou seja, não são alienados e totalmente passivos diante daquilo que é veiculado conforme supunham os frankfurtianos de primeira fase. Na América Latina, os principais expoentes dos Estudos Culturais são Jesús Martín Barbero, com *Dos Meios às Mediações*, e Néstor García Canclini, com *Culturas Híbridas*.

resume a proposta de Gomes:

PUBLICIDADE SOCIAL (esfera pública)	
Esfera da visibilidade pública	Esfera da discussão pública
Expositiva	Argumentativa

Quadro 2. Fonte: Wilson Gomes, 2008, p.135

Podemos tirar algumas conclusões a respeito do novo modelo habermasiano de esfera pública: a) a esfera pública habermasiana tem caráter discursivo; b) a perspectiva habermasiana exige o face-a-face ou algum tipo de interlocução mais direta (o uso da internet, por exemplo). Os conteúdos (produtos) dos meios de comunicação de massa podem ser pensados, muitas vezes, como estágios virtuais de esfera pública habermasiana: podem influenciar, gerar ou fomentar o debate entre as pessoas, mas nem sempre eles próprios podem ser considerados uma *esfera pública* no sentido estrito (ex.: uma publicação de jornal); c) Os atores da esfera pública habermasiana são sempre os sujeitos privados, o que mantém a proposta existente em seu conceito original. Ainda quando Habermas fala de organizações ou grupos, o debate ocorre em níveis interpessoais. É dessa maneira que Habermas insere os políticos e os jornalistas, que são, respectivamente, parte dos sistemas político e mediático, mas também são atores da esfera pública³¹; d) No âmbito político, o autor faz uma distinção entre o que é nível de decisão política/deliberação institucionalizada (corpos parlamentares) e de debate político (esfera pública política) (Habermas, 2006).

O quadro a seguir, proposto por Gomes (2008), é uma síntese do pensamento habermasiano maduro:

³¹ “Há dois tipos de atores sem os quais nenhuma esfera pública pode funcionar: profissionais do **sistema dos media** – especialmente os jornalistas, que editam notícias, reportagens, comentários – e políticos, que ocupam o centro do **sistema político**. Ambos são coautores e emissores de opiniões públicas” (Habermas, 2006, p. 416, grifos nossos).

MEIO	MODOS	INSTRUMENTOS	MATÉRIA	RESULTADO MATERIAL	META NORMATIVA
Por meio de quê?	Como?	Com que meios ou recursos?	O quê?	Para quê?	Por quê?
Esfera pública	<i>Comunicação pública</i>	Infraestrutura informal para a comunicação	Questões que afetam no cotidiano, na vida concreta	Opinião pública	Influência sobre a decisão política

Quadro 3. Aspectos envolvidos na formação da opinião e da vontade coletivas. Fonte: Gomes, 2008, p. 84

O que Habermas afirma como “comunicação pública” afasta-se, em parte, da proposta conceitual do presente trabalho, por duas razões: a) a perspectiva comunicativa habermasiana atua em níveis muito horizontais (interpessoais): infraestrutura informal para a comunicação. A *comunicação pública* da qual aqui se trata – como parte da comunicação social – é uma comunicação formal, como produto de organizações (níveis sistêmicos) e não de sujeitos (*mundo da vida*). Ela atua no nível da emissão e não da recepção, como parece ser a proposta habermasiana; b) seu objetivo nem sempre é influenciar a decisão política, embora isso possa ser desejável, mas produzir informações relevantes na vida das pessoas, para o seu cotidiano, para a sua vida em cidadania (ex.: uma campanha contra a dengue solicitando dos cidadãos a retirada de água parada de suas casas).

1.3.2 A esfera pública na leitura de Janoski

Consideramos importante apresentar, neste ponto, a leitura do norte-americano Thomas Janoski sobre a *esfera pública* na obra *Citizenship and Civil Society* (1998), tendo por base Habermas. Segundo Janoski, a sociedade é composta por quatro componentes interativos: a esfera estatal, a esfera pública, a esfera de mercado e a esfera privada. Segundo ele, o modelo habermasiano separa essas esferas³², mas sua defesa é de que existe uma justaposição entre elas (Janoski apud Vieira, 2001).

Na proposta de Janoski, a esfera estatal forma-se pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A esfera privada, por sua vez, está ancorada no direito à privacidade:

³² Como vimos anteriormente, essa visão diferencia-se da leitura de Gomes (2008) sobre Habermas, segundo a qual, a esfera pública habermasiana é um espaço entre o Estado e a sociedade.

família, amigos, vida íntima. Muitos assuntos da vida privada, porém, passam a conhecimento público, como é o caso de abuso infantil, divórcios, etc. Nesse contexto, a propriedade privada pode se localizar tanto na esfera privada quanto, em sociedades capitalistas, na esfera de mercado. Já a esfera de mercado constitui-se de organizações da iniciativa privada e ainda de algumas organizações públicas ligadas à produção de lucro e riqueza por meio de bens e serviços. Incluem-se nela os mercados de ações, federações de empregados, associações profissionais, grupos de consumidores e organizações sindicais. Os dois últimos geralmente estão em área de justaposição, uma vez que assumem função negociadora entre grupos (Janoski apud Vieira, 2011, p. 65-70).

A esfera pública inclui os partidos políticos que, segundo Janoski, são relacionados ao Estado, mas nos países democráticos raramente se submetem ao ente estatal. E também os grupos de interesses voltados à produção legislativa, as associações de bem-estar social (filantrópicas, autoajuda, escolas, hospitais e instituições assistenciais), os movimentos sociais e os grupos religiosos. Os meios de comunicação – empresas privadas ou agências públicas – encontram-se, em geral, na esfera pública, ainda que tenham uma intersecção com as esferas de mercado ou estatal (Janoski apud Vieira, 2011). Desse modo:

Figura 1. Um diagrama das esferas pública e privada que localiza a sociedade civil. Fonte: Liszt Vieira, 2001

Conforme a análise de Janoski, cada uma dessas esferas tem um lado público e um lado privado. A privacidade não se encontra apenas no campo da esfera íntima (privada), mas ainda no mercado, com seu segredo comercial; no Estado, por meio dos serviços de espionagem, polícia secreta e negociações externas; e também nas reuniões privadas de associações voluntárias e de igrejas (Janoski apud Vieira, 2011). Dessa maneira, a seguinte ilustração descreve os contornos de “público” e o “privado” nas quatro esferas³³:

³³ A figura ilustra as duas dimensões de público: o estatal é corretamente apontado por Janoski como sendo público (no sentido de relativo à coletividade, independentemente de estar ou não exposto, ser ou não divulgado). O que é estatal não precisa estar visível para ser considerado público. Já especificamente a comunicação tem uma pressuposição de abertura e de divulgação e, por isso, aparece na esfera pública.

Figura 2. O público (cinza) e o privado (rosa) nas quatro esferas. Fonte: Liszt Vieira, 2001, p. 69

1.4 O PÚBLICO (ÖFFENTLICHKEIT) EM KANT

O filósofo prussiano Immanuel Kant (1724-1804) é incontestavelmente um dos primeiros a falar em *öffentlichkeit* (público ou publicidade), dando-lhe uma conotação filosófica e jurídica. Portanto, a análise do autor torna-se primordial para o conceito de *comunicação pública* e, principalmente, como argumentação teórica do objeto da presente pesquisa, que pretende mostrar o dever do Estado de se apresentar de maneira aberta a seus cidadãos. A publicidade kantiana fala de um Estado que se deixa ver, assim como sugere a ideia de formação de uma esfera pública contestatória (perspectiva habermasiana), de um espaço de liberdade de expressão, na qual a liberdade de imprensa se faz complementar, como veremos a seguir pela sua análise e de seus comentadores. Em suma, oferece as duas faces de uma mesma moeda, que coexistem e não se excluem.

Embora a publicidade já fizesse parte das elucubrações kantianas, o termo só aparece explicitamente na obra *Para a Paz Perpétua: projeto filosófico* (1795)³⁴, um tratado de Direito Internacional em que o foco não é a publicidade em si, mas, sim, o estabelecimento de condições jurídicas para que os povos pudessem preservar a paz por meio de relações abertas e confiáveis entre os países.

³⁴ Segundo Joám Evans Pina (In: Kant, 2006), o título também pode ser interpretado como um trocadilho irônico: a guerra entre as nações remete à paz sepulcral (perpétua).

Fora do círculo do Direito, onde Kant exerce grande influência, sua ideia de publicidade é muito citada no campo sociológico a partir da obra habermasiana *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*) (1962), na qual o pensador alemão busca uma interlocução do conceito kantiano com a noção de formação de uma esfera pública contestatória. Esse, portanto, é o nosso ponto de partida.

Habermas (1962) descreve como o processo histórico de formação de uma “opinião pública” na França, Inglaterra e Alemanha deu-se em diferentes estágios, chegando então a Kant. Na Inglaterra, a evolução foi permanente: começou no século XVII e durou mais de um século, marcada por disputas pelo acesso a decisões parlamentares. Na França, a Revolução de 1789 estabeleceu de forma abrupta uma esfera pública regulamentada juridicamente. Na Alemanha, por sua vez, o processo foi mais lento, inspirado no movimento francês. Assim, o termo alemão *öffentlichkeit*³⁵ (“público” no substantivo) passou a ser imitado do francês em sua leitura como “publicidade”. E foi nesse contexto do seio alemão que Kant desenvolveu os princípios jurídico e filosófico do conceito de publicidade, antes mesmo de se ter formado de fato uma opinião pública naquele país (Habermas, 1962, p. 89,126).

Retomemos, neste ponto, um pouco da filosofia moral de Kant, que vivenciou o clima da Revolução Francesa e é um dos mais influentes pensadores modernos. Suas reflexões por vezes surpreendem pela incrível atualidade. Na concepção filosófica kantiana, forma-se uma estreita relação entre o Direito, a política e a *publicidade*.

A filosofia moral e política de Kant pode ser resumida na ideia de que o homem, como ser racional, obedece tão somente às leis que ele estabeleceu para si mesmo. Nisso consiste a sua condição de liberdade (ANDRADE, Regis de Castro. In: WEFFORT, Francisco C., 2006[2010], p. 50-53). Sendo as leis morais, o homem as obedece por *dever ser*, pela sua qualidade de ser racional. Kant reconhece, no entanto, que nem sempre o homem segue a razão universal³⁶, sendo tomado por impulsos individuais. É aí que entram as *leis jurídicas*, que são externas ao indivíduo e podem obrigá-lo a cumpri-las. Dessa maneira:

---

³⁵ Conforme Gomes (2006), há duas dimensões semânticas na análise etimológica do substantivo *öffentlichkeit*: 1) como uma derivação do adjetivo *öffentlich*. Este pode ser traduzido como “público” e possui praticamente as mesmas acepções da língua portuguesa: “comum a todos”, “estatal” e “notório”. Portanto, a *öffentlichkeit* pode ser entendida, nesse contexto, como *publicidade*: remete a povo, a suas raízes republicanas, à divulgação e discussão dos assuntos de governo nos ambientes da esfera pública política; 2) a partir da concepção de que o adjetivo *öffentlich* é uma derivação do adjetivo *offen* (em inglês *open*), o que conduz à noção de “aberto”. Nessa perspectiva, que é mais metafórica, a *öffentlichkeit* significa aquilo que é “descoberto, disponível, acessível” (Gomes, 2006).

³⁶ Por razão humana universal Kant pressupõe que todos os seres humanos são racionais. Ele reconhece, no entanto, que a razão, justamente por ser humana, é finita. Os homens são sujeitos ao erro e, por isso, dependem da razão do outro (Nour, 2004, p.79).

Toda a filosofia kantiana do Direito, da política e da história repousa sobre essa concepção dos homens como seres morais: eles *devem* organizar-se segundo o Direito, adotar a forma republicana de governo e estabelecer a paz internacional, porque tais são comandos *a priori* da razão, e não porque sejam úteis (Andrade, Regis de Castro. In: Weffort, Francisco C. 2006 [2010], p.51).

Na obra *À Paz Perpétua* (ou *Para a Paz Perpétua*, conforme o tradutor) – um tratado atualíssimo sobre a paz e o Direito Internacional, Apêndice 2, Kant busca por meio do Direito estabelecer a paz entre os povos, apresentando seu conceito de *publicidade*:

Se no Direito Público, prescindindo, como costumam conceber os juristas, de toda *matéria* (das diferentes relações empiricamente dadas nos homens **no Estado ou entre Estados**), ainda me resta a *forma da publicidade*, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica, já que sem ela não haveria justiça (que somente pode ser pensada como *publicamente manifesta*) nem haveria tampouco Direito, que somente se outorga desde a Justiça (Kant, 1795[2006], p.109, Apêndice 2, grifo nosso).

Portanto, a máxima *transcendental* do Direito público, segundo Kant, diz que: “São injustas todas **as ações** que se referem ao direito de outros homens cujos princípios não suportam a publicação” (Kant, 1795 [2006], p.110, Apêndice 2, grifo nosso). Conforme Kant, esse princípio não é apenas ético, embora isso seja desejável, mas também jurídico, pois não existe o Direito sem a pressuposição da publicidade.

Tomando o exemplo dado por Kant: a rebelião do povo contra um tirano. Pela situação em si, a ação é justa; mas, se o tirano vencer, os cidadãos poderão ser massacrados, não podendo reclamar a injustiça, o que torna, portanto, a situação injusta. Isso gera um dilema que ele resolve pelo princípio da *publicidade*: pergunta-se ao povo, antes do pacto civil, se este se atreveria a fazer pública a máxima de uma eventual sublevação. Certamente não, pois confessar a intenção frustraria os seus propósitos. Portanto, a ação é injusta, uma vez que não suporta a máxima da publicidade³⁷.

O filósofo observa ainda que a política (que tende a declinar na virtude) e a moral (como teoria do Direito) só se fundem plenamente quando há *publicidade*. Para Kant, a verdadeira política é aquela que coincide com a moral. Os deveres da política são o amor aos homens e o respeito ao direito dos homens, de tal forma que o público sinta-se satisfeito com a situação e possa buscar sua felicidade como melhor lhe aprouver. E somente a *publicidade* pode garantir esse fim, eliminando as desconfianças em relação às máximas, já que estas devem estar de acordo com o Direito. Assim: “Todas as máximas que necessitam a publicidade (para não fracassar em seus propósitos) concordam com o Direito e a Política ao

³⁷ Norberto Bobbio explica essa passagem com o seguinte questionamento: “De fato, qual cidadão, no momento mesmo em que aceita o *pactum subiectionis*, poderia declarar publicamente que se reserva o direito de não observá-lo?” (Bobbio, 1984 [2006], p. 104)

mesmo tempo” (Kant, 2006, p. 115).

Ao comentar a citação kantiana anterior, Joám Evans Pins (In: Kant, 2006) diz que, na atualidade, o texto induz a um paralelismo com a questão da transparência pública³⁸. No entanto, para ele, a *publicidade* kantiana não pode ser reduzida à ideia de “levar a conhecimento”. Pressupõe também a constituição de uma esfera pública (Pins, Joám Evans, 2006, p.46).

A análise de Soraya Nour (2004) apresenta alguns vestígios do interesse kantiano pela questão da *publicidade*, anteriores ao Apêndice 2, que podem trazer alguma luz à suposição de Pins. Em *Crítica da Razão Pura* (1781), Kant denomina o século XVIII como o século da crítica. Mais adiante, na década de 90 daquele século, ele escreve diversos artigos na revista mensal de Berlim (*Berlinische Monatschrift*) travando uma verdadeira batalha contra a reação política e espiritual na Prússia, tanto em razão da publicação do “Edito sobre a religião”, quanto pela decretação de censura aos impressos (Cassirer, Ernst apud Nour, Soraia, 2004, p.71).

Trazendo o conceito kantiano para o contexto contemporâneo do Direito positivo brasileiro, destacam-se três dimensões que complementam o conceito de *publicidade*: o direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de imprensa e o princípio constitucional da publicidade. Os dois primeiros relacionam-se a garantias jurídicas de formação de uma esfera pública no âmbito da sociedade civil. O último complementa aqueles, sendo um dever do Estado, sua obrigação legal perante os cidadãos. Deixaremos, no entanto, as questões relacionadas ao Direito para o capítulo 3.

1.5 BENHABIB: TRÊS MODELOS DE ESFERA PÚBLICA

Sendo a opinião pública o elemento principal de uma democracia parlamentar, consideramos importante analisar a crítica da cientista política Seyla Benhabib (1992), que classifica três modelos de esfera pública: o modelo republicano ou de concepção agonística, com Hannah Arendt como referência; o de tradição liberal, que tem em Kant³⁹ um de seus precursores, mas foi considerado na perspectiva contemporânea de Bruce Ackerman; e o

³⁸ Lembramos, no entanto, que a Suécia já possuía um sistema jurídico de direito à informação pública desde 1766, segundo estudo da Unesco (2009), que explicitaremos no capítulo 3.

³⁹ Frisamos que, embora Kant seja um dos principais pensadores liberais, o seu trabalho está vinculado ao momento de eclosão do iluminismo, de forma que a acepção liberal kantiana é bastante diversa do liberalismo contemporâneo. Por outro lado, Benhabib aponta Kant em razão de ele ser um dos pensadores da tradição moderna de contrato social, tendo enorme influência na Filosofia do Direito.

discursivo, relativo ao trabalho de Jürgen Habermas, já descrito anteriormente.

O modelo republicano (esfera pública agonística) remete à noção de ágora grega, ao lugar onde os cidadãos discutem os assuntos políticos relacionados à *pólis*. Descreve o espaço público (lócus) de realização da virtude republicana ou da virtude cívica. Conforme Gomes, a questão básica para a tradição republicana é “fazer com que a dimensão civil da sociedade recupere e assegure o controle sobre o Estado, entendido como comunidade política, como coisa realmente pública” (Gomes, 2008, p.14).

Esse modelo é analisado por Benhabib a partir das obras da filósofa política Hannah Arendt, em especial *A Condição Humana* (1973[2011]), que, para a cientista política, não é injustamente considerado um “trabalho político antimodernista” (Benhabib, 1992, p. 74). Trata-se, em parte, de um paralelo entre a esfera pública política da antiguidade (*pólis* grega e romana) e a das sociedades modernas.

Segundo Arendt, o domínio da *pólis* era a esfera da liberdade: onde não se estava sujeito às atividades do cotidiano (trabalho) e nem ao comando de uns pelos outros (Arendt, 1973[2011], p. 36-39). Por conta disso, Benhabib considera que a filósofa sublima a separação entre o político e o social⁴⁰ na antiguidade grega. Para ela, a falha de Arendt, mais do que a idealização do modelo helênico, está em negligenciar que a esfera política da *pólis* somente foi possível pela exclusão da maioria: mulheres, crianças, escravos, moradores não-cidadãos, e todos aqueles que não eram gregos (Benhabib, 1992, p.74). Enquanto estes trabalhavam para atender às necessidades sociais diárias, os verdadeiros cidadãos (homens adultos gregos) podiam desfrutar de seu tempo livre com a política⁴¹.

Benhabib discorda então do que Arendt considera ser o motivo do esvaziamento da esfera pública política no mundo contemporâneo: o domínio do social (*the rise of the social*). Ou seja, o estreitamento da esfera política, de um lado, e do mercado e da família, de outro⁴². Arendt assume que a transferência de assuntos econômicos e domésticos do ambiente privado para o público acarreta na oclusão do elemento político pelo social. O espaço público transforma-se em um pseudoespaço de interação no qual os indivíduos comportam-se como

⁴⁰ Arendt considera a frase “o homem é um ser social” uma deturpação da máxima aristotélica que diz que o homem é um animal político.

⁴¹ A nosso ver, o que Arendt faz é “naturalizar” as relações societárias existentes na sociedade grega. E ao tentar ambientar o pensamento daquela época, age como um mero relator que se furta a dar uma opinião crítica, o mesmo não ocorrendo em sua análise sobre a sociedade moderna. Por exemplo, ela cita com “naturalidade” a ideia platônica de que o servilismo natural dos escravos mostrava sua condição de indignidade para a vida política, pois estes sequer tinham a bravura (condição necessária à cidadania) de cometer o suicídio, aceitando passivamente sua condição de escravos (Arendt, 1973[2011], p. 43).

⁴² Ao mesmo tempo em que a esfera política perde espaço para assuntos relativos ao mercado e à vida privada, a esfera privada também se torna cada vez mais pública.

produtores e consumidores, perdendo sua relação com a vida política (Arendt, 1973[2011]).

Para Arendt (1973[2011], p. 61-83), o termo “público” sugere dois significados que não são absolutamente idênticos: 1) aquilo que aparece em público e pode ser visto e ouvido por todos, tendo a maior divulgação possível, ou seja, a aparência que constitui a realidade; 2) o relativo ao domínio comum, mundo comum, aquilo que reúne uns na companhia dos outros, o vínculo. Sobre o “privado”, a autora remete à sua relação originária em sentido de *privativo*, aquilo que não tem importância ou consequência para os outros, relativo ao lar, à subjetividade, condição de estar-se privado de ser visto e ouvido pelos outros, alusão contrária ao modelo agonístico, no qual só a vida pública denota a verdadeira condição humana. Na sua concepção:

(...) a sociedade de massas não apenas destrói o domínio privado tanto quanto o domínio público; priva ainda os homens não só do seu lugar no mundo, mas também do seu lar privado, no qual outrora eles se sentiam resguardados contra o mundo e onde, de qualquer forma, até os que eram excluídos do mundo podiam encontrar-lhe o substituto no calor do lar e na limitada realidade da vida em família (Arendt, 1973[2011], p.72).

Arendt considera ainda que a moral cristã inverteu radicalmente a forma de se pensar o público e o privado, na transição do mundo antigo para o moderno. O cristianismo, com sua característica apolítica, disseminou a ideia de que todos são uma família (privatismo), transcendeu a mundanidade para um plano de existência superior, relativizando a importância do debate político, e capitaneou a noção de que a caridade não é para ser ostentada publicamente (Arendt, 1973[2011], p. 65-66, 73).

Retomando Benhabib, esta recorre à obra *As Origens do Totalitarismo* (1951), para dizer que a noção arendtiana de “espaço público” aparece na sua teoria do totalitarismo com um foco diferente do exposto em *A Condição Humana*. Os termos “espaço agonístico” e “espaço associativo” podem capturar esse contraste. Na visão agonística, a esfera pública representa o espaço de visibilidade no qual a grandeza moral e política, o heroísmo e a preeminência são mostrados aos outros: é um lócus competitivo, de busca por reconhecimento. E ainda é o espaço onde se busca uma garantia contra a futilidade de todas as coisas humanas. Na visão associativa, por sua vez, há uma esfera pública sempre que “os homens agem unidos em acordo”⁴³ (1992, p. 77-78). Benhabib diz que o modelo agonístico e o associativo correspondem respectivamente às experiências de vida política antiga e moderna.

⁴³ A crítica de Benhabib ao espaço associativo de Arendt é que, conforme essa ideia, até um jantar privado, onde houvesse acordo, poderia ser considerado espaço público. Uma prefeitura ou uma praça onde as pessoas não agissem em consonância, porém, não poderiam ser entendidos como espaços públicos.

Para Benhabib, a existência do espaço agonístico, na Antiguidade, somente foi possível em razão da homogeneidade moral e política e da ausência de anonimato, o que possibilitava a competição por excelência entre os pares. Na modernidade, por sua vez, as relações são porosas e, portanto, nem o acesso à esfera pública ou à sua agenda podem ser pré-definidos por critérios de uniformidade política ou moral (Benhabib, 1992, p.77-79).

Assim, a impossibilidade de distinção entre o social e o político no mundo moderno não está no fato de a política ter se tornado administração e a economia um assunto primordialmente público, concepção de Arendt, mas na razão de que “a luta para tornar algo público é uma luta por justiça” (Benhabib, 1992, p.79).

Portanto, Benhabib recusa o essencialismo fenomenológico de Arendt⁴⁴:

In accordance with essentialist assumptions, “public space” is defined either as that space in which only a certain *type of activity*, namely action as opposed to work or labor, takes place, or it is delimited from other social spheres by reference to the *substantive content* of the public dialogue (Benhabib, 1992, p.80).

O modelo liberal (esfera pública legalista) é discutido por Benhabib a partir da perspectiva de Bruce Ackerman que, segundo ela, ao menos parcialmente, compartilha os fundamentos dos principais pensadores liberais contemporâneos, a exemplo de Ronald Dworkin e John Rawls. A doutrina política do liberalismo tem como princípios a liberdade do indivíduo em relação ao Estado e a garantia de proteção à propriedade privada.

Na visão de Ackerman, o liberalismo é uma cultura política de diálogo público baseada em certos tipos de *conversational constraints* (restrições conversacionais). A mais significativa delas é a neutralidade⁴⁵. No debate público não deve haver nenhuma pressuposição de que o detentor do poder é superior aos demais em sua concepção acerca do bem ou da “vida digna” (*good life*). Para resolver problemas de coexistência mútua, sendo que cada um tem uma noção diferente daquilo que é “bom”, utiliza-se um critério de razoabilidade na discussão: deixam-se de lado os termos que estão em desacordo e também as questões de fundo moral que dividem o grupo. Com essa *conversational constraint*, é possível se chegar a propósitos pragmáticos, identificando as premissas normativas julgadas razoáveis (ou não) por todos os participantes políticos (Ackerman, 1989 apud Benhabib, 1992, p. 80).

Uma das falhas desse modelo, segundo Benhabib, é que a conversação baseada em

⁴⁴ Para Seyla Benhabib, o pensamento de Hannah Arendt é muitas vezes influenciado por uma *Ursprungsphilosophie* que, em vez da ruptura ou do deslocamento, enfatiza a continuidade entre o passado e o presente, buscando na origem a essência perdida dos fatos. Arendt pode ser interpretada por dois caminhos: a) pelo método da historiografia fragmentária em Walter Benjamin; b) pela fenomenologia (Husserl e Heidegger), na qual a memória é uma recordação mimética das origens perdidas (Benhabib, 1992; Vieira, 2001).

⁴⁵ No liberalismo, um governo baseado na neutralidade entende que não deve intervir em questões preponderantemente de fundo moral ou axiológicas.

restrições não é essencialmente neutra, pressupõe uma epistemologia política e moral. Justifica uma separação implícita entre o público e o privado, o que acaba silenciando as preocupações de grupos excluídos. Sugere que um grupo já sabe de antemão que um problema particular é uma questão moral, religiosa ou estética, em vez de um assunto de justiça distributiva ou política pública⁴⁶. E uma limitação adicional é que as relações políticas são concebidas como estreitamente ligadas ao sistema jurídico (Benhabib, 1992).

A neutralidade do sistema legal, uma pedra angular do liberalismo, sugere, conforme Benhabib, que as leis modernas não existem para moldar eticamente o caráter, mas, sim, providenciar um espaço no qual indivíduos autônomos possam perseguir e desenvolver suas várias concepções de “bem-estar”. Para a cientista política, faz-se necessário um esclarecimento do que deve ser tratado como questão de “bem-estar” ou como assunto de justiça, de modo a permitir que alguns temas considerados anteriormente privados (aborto, violência doméstica, condições de trabalho) sejam deslocados para o ambiente público: tudo o que não for considerado universalizável ou sujeito a normas legais relaciona-se a “bem-estar”, o restante faz parte da justiça. Dessa forma, parodiando Ackerman, ela diz que os cidadãos devem introduzir “todo e qualquer argumento moral no debate”. Ela conclui que:

The liberal principle of dialogic neutrality, while it expresses one of the main principles of the modern legal system, is too restrictive and frozen in application to the dynamics of power struggles in actual political processes.(...) All struggles against oppression in the modern world begin by redefining what had previously been considered private, nonpublic, and nonpolitical issues as matters of public concern, as issues of justice, as sites of power that need discursive legitimation (Benhabib, 1992, p. 84).

O modelo habermasiano (esfera pública discursiva) já foi tratado anteriormente e será retomado na perspectiva de Benhabib (1992, p. 85-95). Um dos pontos de destaque, segundo a cientista política, é que esse modelo sublinha a emergência de uma esfera pública autônoma de raciocínio e discussão política. Dessa forma, foge do escopo de análise da modernidade a partir da “diferenciação, individualização e bifurcação”⁴⁷, adotando a participação como um de seus pré-requisitos principais. Nesse contexto, é admitida a interação das três dimensões da vida humana: a social, a individual e a cultural⁴⁸.

⁴⁶ Um exemplo dado por Benhabib é o das condições de saúde e de acidentes de trabalho nas fábricas: antes o tema era tido como essencialmente uma questão de “negócios privados”, o que nunca faria emergir a necessidade de discussão do assunto na esfera pública, na hipótese de *conversational constraint*.

⁴⁷ A esse ponto, Benhabib considera Habermas em seu momento mais maduro, tendo superado a fase mais pessimista de seu pensamento.

⁴⁸ Benhabib observa um elemento importante do pensamento habermasiano: a influência dos Estudos Culturais (estudos fundamentados a partir do Centre for Contemporary Cultural Studies [CCCS], ou Escola de Birmingham, fundado em 1964). Na comunicação social, esses estudos refletem-se na análise sobre a recepção,

A pesquisadora traça inicialmente uma comparação entre o modelo habermasiano e o republicano ou de “virtude cívica”. Ambos enfatizam a política participativa e a busca por mais democratização nos processos decisórios. Uma diferença é que os estudiosos que se apoiam na “virtude cívica” têm demonstrado, na visão de Benhabib, hostilidade a instituições como o mercado. Assim:

Virtue and commerce are thought to be antithetical principles. Participatory politics is considered possible either for a land-based gentry with civil virtue or for the citizens of the Greek *polis*, but not for complex, modern societies with their highly differentiated spheres of the economy, law, politics, civil and family life (Benhabib, 1992, p.86).

O foco do modelo discursivo é apreender a participação não apenas no domínio político, mas também nas dimensões social e cultural. Dessa forma, articula-se uma visão política mais condizente com o contexto das sociedades modernas complexas. O espaço público, por sua vez, é compreendido como um espaço democrático de formulação de procedimentos, no qual todos os que são afetados por normas gerais e decisões políticas coletivas podem ter voz na estipulação, formulação e adoção das mesmas (Benhabib, 1992).

Em comparação ao modelo liberal, por sua vez, o modelo habermasiano partilha a ideia de que a legitimação da democracia acontece por meio do diálogo público. Em oposição àquele, porém, não se baseia em *restrições conversacionais*, mas, sim, em critérios relacionados a uma “prática discursiva”. Sempre que os públicos engajam-se na discussão de normas gerais ou políticas públicas que os atingem, ajuízam a validade das mesmas (Benhabib, 1992).

Segundo ela, os últimos escritos de Habermas têm sido menos uma parte de sua teoria crítica e social ao capitalismo tardio do que um deslocamento para o centro de sua teoria moral da ética comunicativa ou discursiva. A autora observa, porém, que no final da obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, no auge da transformação do público “racional” em público “consumidor”, o princípio normativo do “diálogo livre e irrestrito entre sujeitos racionais” acabou ficando sem uma ancoragem, quer seja nas instituições, quer seja no *mundo da vida*. Apesar desse diagnóstico aporético, o destino da vida pública no capitalismo tardio nunca deixou de ser o centro das preocupações de Habermas.

Entretanto, uma vez que o modelo discursivo tem sido trabalhado nos últimos anos

---

saindo da perspectiva emissora. Esse foco foi fundamental para que pensadores da *Teoria Crítica* deslocassem da ideia de “alienação” dos meios de massa para a concepção de “manipulação” ou “influência”, saindo do autismo pessimista que norteou a primeira fase da Escola de Frankfurt. No prefácio à *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas cita o contato com a pesquisa do sociólogo Stuart Hall, ex-diretor do CCCS, relacionada à recepção. Ver: *A identidade cultural na pós-modernidade* (1992 [2006]), de Stuart Hall.

como uma teoria moral em vez de uma teoria política ou social, algumas distinções parecem a Benhabib incompatíveis com o diagnóstico social geral do capitalismo tardio. Se o princípio de publicidade deve ser interpretado como um princípio de participação democrática, então uma série de distinções nas quais o modelo moral de uma prática discursiva se apoia não é sustentável. No modelo discursivo da ética, diz-se que normas são opostas a valores, interesses generalizáveis opostos a necessidades culturalmente interpretáveis e questões de justiça opostas a questões de “bem-estar”. Em alguns modelos mais rígidos de distinção desses pares de opostos, também é dito que questões públicas de normas são opostas a questões privadas de valor, questões públicas de justiça são opostas a concepções privadas de “bem-estar”, interesses públicos são opostos a interesses privados. Benhabib acredita, portanto, que a teoria moral de Habermas herda algumas “dúbias distinções” do modelo contratual liberal que não casam com as intenções críticas do autor em relação às sociedades contemporâneas capitalistas (Benhabib, 1992).

O modelo discursivo prático em sua teoria ética também é considerado radicalmente procedimental por Benhabib. A “situação ideal de conversação”⁴⁹, no entanto, representa uma reciprocidade igualitária. E é justamente essa formulação procedimental de discurso que, para ela, permite aos participantes trazer ao escrutínio crítico todos os assuntos de maneira aberta, minando as demarcações estabelecidas nas oposições anteriormente apresentadas. Por outro lado, essas distinções passam a ser constituídas de forma internalizada (Benhabib, 1992).

O problema, do ponto de vista feminista, é que algumas distinções tradicionais têm servido para confinar as mulheres em esferas femininas de atividade (cuidar da casa, dos filhos, dos idosos, dos doentes, etc.). Essas questões têm sido tratadas como assuntos de “bem-estar”, de valores, de interesses não-generalizáveis. Dessa forma, mesmo contemporaneamente, alguns aspectos têm sido considerados como “naturais” e, portanto, “imutáveis” nas questões de gênero. O esforço feminista é tirar essas questões do domínio privado e transformá-las em assuntos públicos. Para ela, há certa ambiguidade na tradição contratualista sobre o termo “privado” que também está presente em Habermas (Benhabib, 1992).

A resposta de Habermas a algumas das críticas de Benhabib aparece no próprio artigo da autora. Habermas diz que, de acordo com a sua teoria, a distinção conceitual entre justiça e “bem-estar” é diferente da distinção sociológica entre esfera pública e privada. Mesmo assim, Benhabib rebate que as teorias morais e políticas contemporâneas, inclusive a de Habermas,

---

⁴⁹ Rever a Teoria do Agir Comunicativo, citada em nota de rodapé anteriormente, na qual Habermas expõe as condições ideais de diálogo com vistas ao entendimento.

têm sido cegas às diferenças de assuntos masculinos *versus* femininos em todos os domínios da vida. E, ainda, que as relações de poder na esfera íntima têm sido tratadas como se não existissem. Como consequência, o papel da mulher no ambiente doméstico é colocado como algo fora do escopo da justiça. Ao final, porém, Benhabib pondera que a reciprocidade igualitária – a partir do radicalismo procedimental – é que irá garantir ao modelo discursivo a democratização nas normas sociais. Então, para ela, o modelo discursivo é o único dos anteriormente apresentados compatível com as tendências e aspirações de emancipação dos movimentos sociais.

1.6 A ESFERA PÚBLICA TRANSFORMADA PELOS MEIOS

No contexto em que a *comunicação pública*, objeto do presente trabalho, é, por vezes, associada à ideia de visibilidade mediática – ou cena pública, nas palavras de Gomes (2008) – consideramos relevante analisar como os *media*, muitas vezes, têm se furtado a seu papel social, minando, portanto, a ideia tautológica de que a *comunicação pública* possa ser traduzida simplesmente como aquilo que aparece nos *media*⁵⁰. A proposta é fazer uma análise crítica sobre o panorama contemporâneo, lembrando que uma das intenções do projeto é discutir alternativas que possam contribuir para a elevação do diálogo na *esfera pública política*.

Conforme Habermas, a esfera pública, originariamente com características políticas, sofreu diversas transformações. Dos impressos que fomentavam as discussões nos cafés e salões passou-se aos meios de comunicação de massas, que reduziram as condições de debate. Passada sua fase mais pessimista, porém, Habermas reconheceu que existem brechas de atuação política em uma sociedade mediatizada e consumista. E que os meios de massa atuam de maneira ambígua, ora como reprodutores do sistema, ora como ativadores dos potenciais de comunicação política (Marques, 2008). Apesar disso, o cenário atual é de declínio da esfera pública, por uma série de fatores que descreveremos a seguir.

A sociedade contemporânea caracteriza-se, segundo o sociólogo polonês marxista Zygmunt Bauman (2000[2001]; 2001[2003]), como uma *modernidade líquida*. Sua reflexão é de que, no fundo de todas as diferenças atuais, a única real diferença é a “nova liquidez”, a

---

⁵⁰ Conforme Gomes “é possível a existência de esfera pública independente da comunicação e da cena pública midiáticas, na medida em que nem de longe é a cena pública quem possibilita ou legitima a esfera pública e nem sempre uma discussão pública necessita de visibilidade pública maior que a do círculo restrito dos seus concernidos” (Gomes, 2008, p.148).

incapacidade endêmica de a sociedade manter a mesma forma por um período de tempo. Bauman considera que a “pós-modernidade” é a “modernidade sem ilusões”⁵¹ (In: Pallares-Burke, 2004, p.321). Os atributos principais desse período são: autoafirmação, competição, iminente separação entre poder e política, falta de planejamento de longo prazo, projeção de fracassos em níveis individuais e aumento do clima de incerteza pela diminuição da proteção estatal.

Na concepção do filósofo Marshall Berman (1982[2010]), é pela realização da “aventura da modernidade”⁵², na qual emerge a esfera pública, que pode ocorrer o resgate da experiência vital do ser humano: a existência não sendo mais orientada em função do desenvolvimento, mas este sendo colocado a serviço da humanidade. Para Berman, a frase “*tudo o que é sólido desmancha no ar*”⁵³ é a síntese do pensamento moderno, por sua ambiguidade, força e energia visionária. Traz uma perspectiva transformadora, de autorrenovação da sociedade:

Ser moderno é encontrar-se em um ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, autotransformação e transformação das coisas em redor – mas ao mesmo tempo ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos. A experiência ambiental da modernidade anula todas as fronteiras geográficas e raciais, de classe e nacionalidade, de religião e ideologia: nesse sentido, pode-se dizer que a modernidade une a espécie humana. Porém é uma unidade paradoxal, é uma unidade da desunidade: ela nos despeja a todos num turbilhão de permanente desintegração e mudança, de luta e contradição, de ambiguidade e angústia. Ser moderno é fazer parte de um universo, no qual, como disse Marx, “tudo o que é sólido desmancha no ar” (Berman, 2010, p.24).

A esse ponto, vamos voltar um pouco no tempo, para compreender como a comunicação de massas está inserida nesse processo. Partimos do jornalismo, que surgiu com o objetivo de ampliar a esfera pública burguesa. O jornalismo é o “filho legítimo” da Revolução Francesa, nas palavras de Marcondes Filho (2002, p. 10), mesmo que um século e meio antes disso já existissem alguns jornais. A atividade jornalística apresenta todos os aspectos do espírito iluminista: a racionalidade, compreendida nos princípios de verdade e transparência, a confiança no progresso, a crítica e a contestação das autoridades políticas. Mas, como fruto da genética iluminista, sofreu os mesmos abalos que ruíram os pilares das concepções das luzes (Marcondes Filho, 2000).

⁵¹ Declaração presente em: PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. Entrevista com Zygmunt Bauman. **Tempo Social**, São Paulo, v.16, n. 1, jun. 2004, p. 301-325. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702004000100015&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 fev. 2012.

⁵² Tanto Marshall Berman quanto Zygmunt Bauman não consideram a contemporaneidade como pós-modernidade e sim como a continuidade da modernidade.

⁵³ “Tudo que é sólido desmancha no ar” é uma frase do Manifesto Comunista (1848), de Karl Marx e Friedrich Engels, que serviu de título à obra de Berman.

Marcondes Filho (2000) divide a história do jornalismo em quatro fases: 1) O *primeiro jornalismo* (1789-1830) é marcado pelo surgimento da esfera pública burguesa. A sociedade organiza-se em partidos políticos, sindicatos, campanhas nacionalistas e socialistas; 2) No *segundo jornalismo* (1830-1920), a atividade passa a ser tratada como grande empresa capitalista. Busca-se atingir o maior número de leitores, são vendidos espaços publicitários para a garantia de sobrevivência, e o jornalista torna-se um profissional. Há a introdução do *lead* e das noções de “furo” jornalístico e neutralidade; 3) No *terceiro jornalismo* (1920-1970) são formados os grandes monopólios mediáticos. É a fase das duas grandes guerras mundiais. Há pessimismo, perda da esperança iluminista no constante progresso e evolução da humanidade; 4) O *quarto jornalismo* (1970-até hoje) é o da revolução tecnológica, a era do controle remoto e da internet. As relações de trabalho são modificadas. Há valorização estética da imagem e os jornalistas profissionais passam a dividir espaço com produtores de notícias oriundos de toda a sociedade⁵⁴.

Diversas metáforas críticas são apontadas para descrever o cenário atual, no qual se observa o esvaziamento da esfera pública política, a substancial influência dos *media* na formação da opinião pública e a transformação do jornalismo em *infotainment*, ou seja, a mudança de foco dos temas noticiosos para assuntos mais amenos⁵⁵.

A importância que a sociedade contemporânea dá àquilo que é visível e ao consumo de produtos e bens culturais são temas que remetem ao sociólogo Jean Baudrillard (1981[1991]). Seus estudos são bastante citados pela concepção de *simulacro ou hiper-real*: característica de indistinção entre o que é real e o que não é. Simulacro vai além da ideia de simulação, pois é quando o signo adquire autonomia em relação ao seu referente. Com isso, a ficção “real” (construída artificialmente) é tomada por realidade⁵⁶. Exemplos: o filme *O Show*

⁵⁴ Com o surgimento da internet, existe um debate muito atual sobre a importância ou não do jornalista como mediador das narrativas do cotidiano, pois qualquer pessoa passou a ser um potencial emissor de informação. Entre os defensores do jornalista profissional estão Cremilda Medina (2008) e Dominique Wolton (1997[2004];2009[2010]).

⁵⁵ Antes mesmo de surgir o *infotainment* nos meios (informação misturada com entretenimento), os funcionalistas Paul Lazarsfeld e Robert Merton (1948) já apontavam que a busca constante por informações nos meios de comunicação coloniza o tempo livre das audiências, que, com isso, tornam-se menos propensas à ação. Essa é, segundo eles, uma das três funções dos meios de comunicação de massa: o *entretenimento*, que se trata, na verdade, de uma “disfunção narcotizante”. As outras duas funções dos meios são: a) atribuir *status* àqueles que falam publicamente e b) *reforçar as normas sociais* vigentes, apontando aquilo que é considerado um desvio de comportamento. Para mais informações, ver: LAZARSELD, Paul; MERTON, Robert. **Comunicação de massa, gosto popular e ação social organizada**. In: COHN, Gabriel (Org.). Comunicação e Indústria Cultural. 4. ed. São Paulo: Edusp/Companhia Editora Nacional, 1978, p. 230-253.

⁵⁶ A filósofa Marilena Chauí (2000; 2006) diz que a telenovela também busca construir o relato “real” a partir da caracterização das personagens (linguagens, vestimentas, etc.), que são assemelhadas a imagens próximas ao cotidiano. Como reflexo, é comum a indistinção entre o real (próximo) e o irreal (distante ou afastado): chora-se a morte de uma personagem da novela, mas a notícia de uma chacina causa total indiferença (Chauí, 2000).

de Truman⁵⁷ (os *reality shows*), a Disneylândia.

Essa sociedade imagética e consumista é designada pelo filósofo de inspiração marxista Guy Debord (1967[2009]) como *sociedade do espetáculo*. É uma relação societária em que a mediação se dá por imagens: “Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação” (Debord, 2009, p.13). Ele diz ainda que o espetáculo é a mercadoria que rebaixa o *valor de uso*⁵⁸, pois dá relevância apenas àquilo que aparece.

Na atualidade, muitas pesquisas estão dirigidas ao surgimento da internet, que divide a opinião de autores (Castells, 1999; Wolton, 2010) sobre as reais possibilidades de aumento do debate político em razão da existência desse novo meio⁵⁹, retomando, de certa forma, a perspectiva analítica de *apocalípticos e integrados*⁶⁰.

Para Octavio Ianni (2000), vivemos a era do *príncipe eletrônico*. O poder não está mais na figura de *O Príncipe* (1513 [2008]), de Maquiavel, que governava por possuir fortuna ou *virtú*, nem no príncipe moderno de Gramsci, o partido político. Estamos na “ágora virtual”, que subordina e ultrapassa seus antecessores. Com isso, a política vira espetáculo, entretenimento, consumismo e publicidade: ela é dissolvida na cultura eletrônica da massa (Ianni, 2000, p.141-165).

O diagnóstico de que os aparatos tecnológicos praticamente se confundem com o processo comunicativo é feito por Muniz Sodré (2002). Para ele, há o prevaecimento do modelo imagem-mercadoria, em que tudo fica muito mais visual do que palpável. Além disso, a máxima “o que não está na internet simplesmente não existe” também vale para os tradicionais meios de comunicação. Ele acredita, no entanto, que pode haver o efeito mediático fora dos meios, a exemplo do que acontece no discurso das igrejas evangélicas.

Sodré usa a metáfora do *espelho* mediático para ilustrar o *medium*, no qual não se observa um puro reflexo, mas sim a simulação do espelho ou o condicionamento daquilo que se diz refletir. Há o esvaziamento do conteúdo político-partidário e da disputa eleitoral, a qual se reduz a marketing, imagem pública e aparência. Uma característica desse cenário é a

⁵⁷ *The Truman Show* (O Show de Truman), filme de 1998 dirigido por Peter Weir, narra a estória do personagem Truman. Ele vive desde que nasceu em uma cidade onde todos são atores. É filmado 24 horas por dia, mas não sabe disso. Sua vida é mostrada num *reality show*, que leva o nome do filme. A direção do programa condiciona seus encontros, desencontros, medos e emoções, mas as audiências muitas vezes não percebem isso. Quando o personagem começa a desconfiar da verdade, ele parte em busca de respostas, fugindo da cidade cenográfica para o mundo real. Os telespectadores, por sua vez, têm dificuldades em discernir entre o que é real e o que é ficção na trama, uma vez que foram acostumadas a tratar como realidade aquilo que era mero simulacro.

⁵⁸ Concepção marxista, presente em *O Capital* (1867): valor de uso (relacionado à utilidade do produto, assume uma perspectiva qualitativa) e valor de troca (o produto enquanto mercadoria, noção quantitativa).

⁵⁹ Sobre resultados de pesquisas relacionadas ao assunto, ver (Op.cit.): GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e Participação Política no Brasil**. São Paulo: Meridional, 2011.

⁶⁰ Analogia à obra *Apocalípticos e integrados* (1964), de Umberto Eco.

substituição da discussão política pela consulta a tecnocratas ou especialistas, restringindo a formação de opinião a um pequeno grupo de pessoas (Sodré, 2002, p. 21-38).

A filósofa Marilena Chauí (2006), por sua vez, destaca que a esfera pública foi tomada por assuntos da vida privada, como os apelos à intimidade e declarações de personalidades autorizadas, que não representam competências científicas sobre os assuntos, mas apenas reverberam gostos e preferências pessoais. Para ela, o quadro é de destruição da esfera pública, uma vez que não basta haver participação, é preciso que ela ocorra com certa racionalidade.

Longe do pessimismo avassalador, muitos pesquisadores de esquerda têm frisado, apesar de suas críticas pertinentes aos meios, a capacidade reflexiva dos receptores mediáticos para além das tematizações veiculadas (Sodré, 2002; Wolton, 2004, 2010).

E, no que se refere aos estudiosos de comunicação social, o período pós-1985 caracteriza-se, segundo Wolton, por ser de *abertura intelectual*, de reflexão sobre a importância do papel dos receptores na apropriação e reinterpretação dos conteúdos:

Na área das pesquisas, observa-se uma certa reaproximação entre as posições opostas. Os defensores de uma abordagem mais crítica, do tipo marxista ou “frankfurtiana”, admitem progressivamente que o público é mais inteligente do que aparenta, e que apesar das dominações culturais e ideológicas, as mídias não exercem essa influência tão temida. O público aprendeu a lidar com as mídias. Já a política-espetáculo apresentada pelas mídias acaba se desgastando por si mesma. (...) A curiosidade crescente por uma problemática do “espaço público” também caracteriza as mudanças de atitude. Falar em público pressupõe enfrentamento de pontos de vista, negociações, relações de força. Isso não significa ausência de mecanismos de dominação, mas simplesmente revela a existência de uma autonomia relativa dos atores, portanto, de uma capacidade crítica de sua parte (Wolton, 2004, p.108).

É nesse cenário que o presente trabalho se insere: buscar, por meio da *comunicação pública*, o fortalecimento da esfera pública política, garantindo que o direito de acesso às informações detidas por órgãos públicos seja efetivamente reconhecido. E também valorizar a capacidade que os indivíduos (cidadãos) têm de refletir e elaborar argumentos em uma plataforma democrática discursiva em que todos possam ter iguais oportunidades.

2. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONSTRUINDO UM CONCEITO

No Brasil, existe uma grande dificuldade de se falar de *comunicação pública*, pois o conceito, na forma como é pensado na atualidade, ainda é recente e a bibliografia, escassa. Entre os estudos nacionais não existe uma única obra que não seja a compilação de diversos artigos, nos quais cada autor analisa o assunto a partir de um ator diferente. Se, por um lado, a adoção de um prisma aprofunda a análise daquele recorte, por outro, limita a possibilidade de uma visão mais abrangente. Mesmo assim, diversos autores nacionais têm se destacado, desde meados da década de 90, em estudos sobre o tema: Elizabeth Pazito Brandão, Heloiza Matos e Jorge Duarte (In: Duarte, Jorge, 2009); Eugênio Bucci (2008); Luiz Martins da Silva (2010); Maria José da Costa Oliveira (2004), dentre outros. E, mais recentemente, Mariângela Furlan Haswani (2010) trouxe uma importante contribuição ao analisar autores italianos – que possuem uma vasta bibliografia sobre o tema – por meio de sua tese de doutorado⁶¹.

As bibliografias sistematizadas sobre o assunto são estrangeiras, principalmente de autores franceses e italianos, indisponíveis em nosso idioma e até mesmo em bibliotecas. Entre os latino-americanos, destacam-se os trabalhos do colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2003, 2005, 2010a, 2010b; López et al, 2004), também parcamente acessíveis. Recentemente, o autor teve um artigo seu publicado no Brasil, em *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*, obra organizada por Margarida Kunsh (2011). Portanto, a principal referência nos estudos de *comunicação pública* até então no Brasil continua sendo o resumo da obra *La Communication Publique* (1995), do francês Pierre Zémor, cuja divulgação ocorreu a partir de uma tradução produzida por Elizabeth Pazito Brandão.

Não é possível precisar quando se passou a adotar o termo *comunicação pública* no sentido contemporâneo, mas, segundo Haswani (2010, p. 122), pesquisadores de diversas partes do mundo vêm desenvolvendo o conceito desde os anos 80⁶². Em 1989, Pierre Zémor fundou a Associação Francesa de Comunicação Pública⁶³, da qual é atualmente presidente de

⁶¹ HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal como garantia de direitos**: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. 2010. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

⁶² Para além da *comunicação pública* em sentido contemporâneo, alguns autores remetem sua origem a outros períodos. Entre os autores italianos, Paolo Mancini (2008) diz que a *comunicação pública* remonta à Idade Moderna (publicidade), já Stefano Rolando (2010, palestra na ECA/USP) acredita que a *comunicação pública* (não apenas aquela política) foi inicialmente reservada aos símbolos e à arte, antes mesmo do surgimento da escrita, dos meios de comunicação de massa e da rede.

⁶³ A associação “Communication publique” foi fundada em 1989 por Pierre Zémor, conselheiro de Estado. Depois de 2009, esta passou a ser presidida por Bernard Emsellem. Sua fundação reuniu gestores de comunicação de instituições públicas francesas responsáveis por dinamizar os negócios e a imagem da comunicação de serviço público: ministérios, administrações centralizadas e descentralizadas, coletividades

honra, estando também à frente da Federação Europeia de Associações de Comunicação Pública (FEACP – Fédération Européenne des Associations de Communication Publique)⁶⁴, composta por 15 países membros.

A Associação Italiana de Comunicação Pública e Institucional (Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale), por sua vez, afiliada à FEACP, surgiu um ano depois, em 1990⁶⁵, por iniciativa de Stefano Rolando⁶⁶, pesquisador em estreito contato com o Brasil, que é considerado um dos principais estudiosos da *comunicação pública* na Europa. Ele também é o fundador do “Clube de Veneza” (Club of Venice), um grupo informal⁶⁷ criado em 1986, com o objetivo de reunir líderes e representantes de serviços de informação e comunicação em torno de questões europeias.

Considerando que entre os autores brasileiros há certo consenso de que a *comunicação pública* (CP) não é um conceito ainda muito bem delineado por aqui, sendo um processo em construção (Brandão; Matos. In: Duarte, 2009, p.14-20), o objetivo do presente capítulo é contribuir teoricamente para estudos dessa área. Pretende-se apresentar algumas das principais abordagens existentes a partir de três autores estrangeiros – da França, da Colômbia e da Itália –, levando em conta ainda a pesquisa nacional.

2.1 COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA EXPRESSÃO OU UM CONCEITO?

Como uma expressão genérica, o termo “comunicação pública”⁶⁸ aparece nas obras de diversos autores para relatar situações bastante diversas e até mesmo alheias ao conceito com o qual estamos trabalhando. Conforme aponta McQuail: “Na maioria dos casos, ‘comunicação pública’ se refere à complexa rede de **transações informais, expressivas e solidárias** que ocorrem na ‘**esfera pública**’ ou no espaço público de qualquer sociedade (...)” (McQuail,

---

territoriais, estabelecimentos públicos e empresas com missão de serviço público, organismos sociais e de interesse geral. Disponível em: <www.communication-publique.fr>. Acesso em: 15 mar. 2012.

⁶⁴ Em 2004, durante a 11ª edição do Salão Europeu de Comunicação Pública foi adotada a “Carta de Bolonha”, surgindo então a FEACP (Federação Europeia das Associações de Comunicação Pública). Disponível em: <www.compublica.it/index.html?pg=13&mn=3>. Acesso em: 15 mar. 2012.

⁶⁵ Disponível em: <www.compublica.it/index.html>. Acesso em: 15 mar. 2012.

⁶⁶ Stefano Rolando é também professor da Universidade de Milão (IULM - Università di Lingue e Comunicazione), na Itália.

⁶⁷ Não encontramos um site oficial do “Club of Venice”. A informação acima citada encontra-se publicada em site da Presidência Húngara do Conselho da União Europeia (Hungarian presidency of the council of the European Union), em na matéria intitulada “Club of Venice ‘Communicating Europe in Schools’ workshop”. Disponível em: <www.eu2011.hu/event/club-venice-%E2%80%9Ccommunicating-europe-schools%E2%80%9D-workshop>. Acesso em: 20 mar. 2012.

⁶⁸ Usaremos “comunicação pública” (entre aspas) sempre que o termo for usado de uma forma genérica, que não corresponda ao conceito que pretendemos desenvolver.

2012, p. 17, grifos nossos).

Essa percepção de “comunicação pública” está associada à concepção de *esfera pública* habermasiana, na qual o “público” – o político⁶⁹ ambientado na sociedade civil – contesta livremente, sofrendo, ao mesmo tempo, a influência dos setores sistêmicos. Em outras palavras, a “comunicação pública” habermasiana é uma “comunicação do público”. Considerando ainda que Habermas pensa um tipo-ideal de comunicação – teoria da *ação comunicativa* – que é voltada ao entendimento, conforme visto no primeiro capítulo, podemos dizer que a “comunicação pública”, em sentido habermasiano, pode ser considerada uma parte do conceito que estamos tratando, mas não o próprio conceito. A importância analítica do autor é inegável, no entanto, pois a comunicação social tem sempre como objetivo acionar ou mobilizar a opinião pública.

Entre os pesquisadores italianos, é comum ambientar o conceito de *comunicação pública* a partir do que eles chamam de “nova esfera pública”, na qual as organizações assumem papéis de emissoras de informação na sociedade, para além do tradicional universo dos *media*. Habermas é referência, no entanto, em estudos relativos à Internet, *lócus* onde se tem uma relação comunicativa em níveis mais horizontais (Mancini 1996/2002[2008], Grandi 2001[2002]).

Os conceitos de Habermas também se mostram relevantes para a *comunicação pública* nos níveis relacionados à deliberação e à mobilização popular, já que sua visão contra-hegemônica, com foco na sociedade civil, contribui para o empoderamento dos movimentos sociais e dos cidadãos em geral.

Retomando McQuail (2012, p.17), este diz que a esfera pública pode ser entendida, em sentido mais moderno, como sendo principalmente o tempo e o espaço dedicados por canais e redes de comunicação de massa a assuntos de interesse geral. Isso nos remete à observação de Lima, para o qual somente os *media* têm o “poder de definir o que é público no mundo contemporâneo” (2006, p. 10). E ainda a Luiz Martins da Silva, que diz que a comunicação pública associada à ideia de mediatização traz uma noção, de certa forma, tautológica: “todo processo de comunicação de massa é, por natureza, público” (2010, p. 53).

De maneira ainda mais abrangente, a “comunicação pública”, segundo Marjorie Ferguson, compreende “aqueles processos de troca de informações e cultura entre instituições, produtos e públicos de mídia que são compartilhados socialmente, que são amplamente

---

⁶⁹ Estamos usando a distinção entre “o político” e “a política” adotada por Chantal Mouffe (apud Dahlgren, 2009). Ele chama de “o político” as diversas formas de antagonismos inerentes à sociedade humana que podem ser expressas nas relações sociais. Já “a política” seria os espaços institucionalizados onde os conflitos organizados tomam lugar, via partidos políticos ou extraparlamento.

disponíveis e que são comuns por natureza” (Ferguson apud McQuail, 2012, p.17-18). Segundo McQuail (2012), esta definição abarca não somente os tradicionais meios de massa, mas também as bases de dados digitais, as bibliotecas públicas, assim como as indústrias de propaganda e marketing. Na perspectiva de Ferguson, a “comunicação pública” passa a ser traduzida como tudo aquilo que aparece, ou seja, que é divulgado, visível ou disponível.

Tendo como foco os *media*, podemos dizer que estes, por sua função social, produzem em parte *comunicação pública*. Mas vale lembrar, conforme analisado no primeiro capítulo, que nem sempre os *media* têm desempenhando o seu papel social e que a simples divulgação não representa a adoção do critério de interesse público. A análise de Ferguson, por sua vez, está muito centrada na questão da visibilidade, que é um fator importante, porém não determinante da *comunicação pública*.

Como bem observa o colombiano Jaramillo López, alguns traços se inter cruzam no conceito de *comunicação pública*:

Se ha escrito suficiente sobre el concepto comunicación pública y los linderos que acercan y distancian los diversos enfoques que se acogen a esta denominación, de tal manera que ya es posible identificar por lo menos tres rasgos comunes a todas esas aproximaciones: primero que es una noción de la comunicación asociada a alguna comprensión de lo público; segundo que opera en diferentes escenarios, entre los cuales se destacan el estatal, el político, el organizacional y el mediático; y tercero que es una idea vinculada a principios como la visibilidad, la inclusión y la participación (Jaramillo López, 2010b, p.1).

2.2 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA VISÃO FRANCESA DE ZÉMOR

La Communication Publique (1995) é o título mais conhecido de Pierre Zémor e uma referência nos estudos brasileiros sobre *comunicação pública*. A análise do autor parte da ideia de que a comunicação está presente em toda a parte. Ele discorda, porém, dos pesquisadores de Palo Alto: nem tudo é comunicação, pois a representação não pode substituir o representado. Por isso, a troca de informações entre pessoas e organizações ou coletividades ocorre sempre numa perspectiva que envolve emissores e receptores.

Segundo ele, a “comunicação natural”, ou seja, a linguagem, a semiologia, o sinal, o sentido, o código, a comunicação não-verbal – os gestos, as mímicas, entonações – podem ser apenas uma “tentativa desesperada de unir elementos dispersos” em um mundo babélico, conforme o descrito por Lucien Sfez. A *comunicação pública* se trata, portanto, de uma comunicação formal que *não* ocupa todo o campo da “comunicação natural” (Zémor, 1995, p. 4).

A *comunicação pública* define-se pela legitimidade do interesse geral e se estende para além do domínio público segundo o critério do estrito senso jurídico. Ela acompanha a aplicação de uma regra, o desenvolvimento de um procedimento e a elaboração de uma decisão. As mensagens são, por princípio, emitidas, recebidas e tratadas por instituições públicas “em nome do povo”. Nesse contexto, as informações, salvo raras exceções, são de domínio público (Zémor, 1995).

Para Zémor, as finalidades da *comunicação pública* não podem ser dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas, cujas funções são: a) informar (fazer saber, prestar contas e fazer valer/cumprir); b) escutar (as expectativas, as interrogações e as contribuições imanescentes ao debate público); c) contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencimento coletivo, tendo em conta o cidadão como ator); d) acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais. Assim, o autor francês define que:

La communication publique est ‘la **communication formelle** qui tend a l’échange et au partage d’informations d’utilité publique, ainsi qu’au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de mission d’intérêt collectif’ (Zémor, 1995, p. 5, grifo nosso)⁷⁰.

O interesse geral, segundo Zémor, é o resultado de compromissos entre indivíduos e grupos da sociedade unidos por um “contrato social”, num quadro em que se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudências e hábitos. As negociações e compromissos em dado momento transmutam-se no Direito. Este, por sua vez, não está ambientado em horizontes fechados, podendo ser reformulado a partir de novas intervenções. Cabe aos poderes públicos a tarefa de evoluir em termos de regulação, direito e reformas, assim como manter o nível de informação (Zémor, 1995, p. 6-9).

Em um artigo mais recente, Zémor (2009) praticamente mantém a definição anterior de *comunicação pública*, mas detalha as instituições a ela relacionadas:

Primeiramente, compreendamos o que é a comunicação pública. É a troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços de coletividades territoriais⁷¹, aos estabelecimentos,

⁷⁰ A comunicação pública é a ‘**comunicação formal** que tende à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção dos vínculos sociais, à qual a responsabilidade incumbe às instituições públicas ou a organizações investidas na missão de interesse coletivo’ (tradução nossa).

⁷¹ Para entender a definição de Zémor é preciso contextualizá-la a partir da divisão administrativa do Estado francês. A França não é um ente federado, ao contrário de Brasil e Estados Unidos, e vem passando por um processo de descentralização desde 1982. Assim sendo, as coletividades territoriais (*collectivités territoriales*), autônomas administrativamente, representam qualquer divisão administrativa abaixo do Estado que tenha assembleia deliberativa e um representante executivo eleito (Fonte: Yves Masset, francês radicado no Brasil). São consideradas coletividades territoriais na França, conforme site oficial: as Regiões (26), os Departamentos

empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo (**Como anda a comunicação pública?** Zémor, 2009, p. 189).

Ao falar da tendência de descentralização administrativa na França – por meio de prefeituras, departamentos e regiões – em uma sociedade que se faz cada vez mais complexa, Zémor aponta que a intenção de comunicar para se fazer conhecer, preenchendo o papel de instituição de serviço público, não cabe somente aos municípios, aos conselhos gerais e regionais e seus executivos, mas também a todas as empresas públicas locais de estatutos jurídicos diversos: *régies* (estabelecimentos públicos responsáveis pela gestão de um serviço público), sociedades de economia mista, estabelecimentos públicos, concessionárias, etc., assim como às instâncias intercomunais: sindicatos, SIVOM⁷², distritos, comunidades urbanas e comunidades de municípios (Zémor, 1995, p. 11). Nota-se que, para Zémor, o Estado é o ator central da *comunicação pública*.

Para ele, é um erro usar a “metáfora da empresa privada” no serviço público, tratando o cidadão como um cliente: “Le service offert à l'utilisateur public ne peut se réduire à un produit décrit dans un catalogue ou exposé dans une vitrine” (Zémor, 1995, p.15)⁷³. O suposto “cliente-cidadão”, segundo ele, é no mínimo comparável a um acionista que contribui para a manutenção daquela estrutura. E, além disso, acumula a função de eleitor, com poder de decidir quem será o seu futuro “fornecedor”. O desafio da *comunicação pública*, portanto, é acionar o receptor, ou seja, o lado do “cidadão-receptor”.

Zémor assinala algumas formas de *comunicação pública*: a) colocar à disposição os dados públicos (dever de informar, garantir acesso à informação e administrar eventual comercialização de dados públicos); b) promover o relacionamento entre o serviço público e os seus usuários (recepção/atendimento, escuta, diálogo); c) divulgar os serviços e as políticas públicas; d) realizar campanhas de interesse geral (comunicação cívica e campanhas de causas sociais); e) valorizar a instituição (imagem, identidade e legitimidade dos serviços públicos, comunicação interna). E, adicionalmente, estabelecer o debate público (diálogo, negociação, coleta de opiniões e formalização de consensos).

Em toda a obra de 1995, Zémor se dedica a falar da comunicação estatal. Apenas ao

---

(99), as Prefeituras (36.682), assim como as coletividades *sui generis* e as coletividades ultramarinas. O que caracteriza as coletividades territoriais são três características: personalidade jurídica, competências próprias confiadas pelo Legislativo (Parlamento: Assembleia Nacional e Senado) e poder de decisão que se exerce pelo conselho de representantes eleitos. Dados disponíveis em: <www.france.fr/connaitre/institutions-et-valeurs/institutions/les-differentes-collectivites-territoriales-francaises>. Acesso em: 18 mar. 2012.

⁷² O SIVOM é um sindicato intermunicipal com vocações múltiplas na França. É um estabelecimento público de cooperação intermunicipal, que assume responsabilidades variadas, transferidas pelos diferentes municípios. Fonte (Yves Masset, francês radicado no Brasil).

⁷³ O serviço ofertado a um usuário (público) não pode se reduzir a um produto descrito em um catálogo ou exposto em uma vitrine o original. (tradução nossa).

comentar a comunicação cívica, o autor se arrisca a alargar a *comunicação pública* a “empresas que se dizem cidadãs”, que são, segundo ele, aquelas que se lançam à filantropia cívica e encorajam o altruísmo em seu quadro de funcionários, reivindicando algum tipo de responsabilidade social ou ambiental.

Na sequência, porém, o autor coloca na berlinda a comunicação cívica pela tentação que ela oferece de personalização ou de apropriação das causas de utilidade pública. Um exemplo por ele citado é o do prefeito municipal (*maire*) que dispõe sua foto e assinatura em cartazes sobre vacinação infantil, tornando a campanha um ato político aos olhos do cidadão. Segundo Zémor: “Cette ‘incompétence de communication’ peut provoquer une perte de la qualité de l’image de l’émetteur, qu’il soit politique, public ou privé (un fabricant international de vêtements qui instrumentalise une cause humanitaire pour la publicité de sa marque” (Zémor, 1995, p. 54)⁷⁴. Assim:

A ética da comunicação pública, que se junta no seu prazo à sua eficácia, baseia-se no respeito por cada emissor do grau de consenso social junto à mensagem. Um conteúdo cívico, no contrato republicano tácito passado com o cidadão, deve ser diferenciado das ideias políticas no debate, como promoção ou da propaganda para interesses concorrentes, específicos ou partidários (Zémor, 1995, p. 54, Tradução de Yves Masset).

Em relação à imagem institucional, Zémor considera que a autenticidade/veracidade é um aspecto que deve ser observado: aquilo que é veiculado sobre um órgão não pode diferir da sua real imagem, tendo por certo que o público conhece o funcionamento da instituição. O autor francês também fala de impessoalidade nas campanhas relativas a grandes causas: “La communication institutionnelle ne peut être appropriée par une signature trop personnalisée ou trop politisée. De la même manière, l’image ou le symbole graphique qu’est le ‘logo’ d’une institution publique ne peuvent être trop attachés à une personnalité ou à une équipe politique données”⁷⁵ (Zémor, 1995, p. 64). Ele critica ainda, nos serviços descentralizados, a tendência concorrencial de cartazes, logotipos, slogans, que acabam confundindo o cidadão (Zémor, 1995, p.65).

2.2.1 A comunicação pública e a comunicação política em Zémor

⁷⁴ “Esta ‘incompetência de comunicação’ pode provocar uma perda de qualidade de imagem do emissor, seja de ordem política, pública ou privada (um fabricante internacional de roupas que instrumentaliza uma causa humanitária para a publicidade de sua marca)” (tradução nossa).

⁷⁵ “A comunicação institucional não pode ser apropriada por uma assinatura muito personalizada ou muito politizada. Da mesma maneira, a imagem ou o símbolo gráfico (logo) de uma instituição pública não podem ser muito associados a uma personalidade ou equipe política dadas” (tradução nossa).

Quando se fala em comunicação política, é preciso ter em mente o contexto em que se insere a palavra “política” para cada autor. Para Zémor, a comunicação política é, sem dúvida, pública. Baseando-se na Constituição Francesa, o autor entende que o campo de predileção da comunicação política é aquele das eleições para a escolha de representantes, sejam eles partidos políticos ou autoridades: presidente da República, governo, Parlamento, assembleias e executivos de coletividades territoriais (Zémor, 1995, p.111).

Mas ele se pergunta: toda a *comunicação pública* é política? Segundo Zémor, a vida pública é marcada por escolhas políticas. A prática do Estado de direito, porém, requer uma separação entre a comunicação relacionada à conquista do poder e a comunicação relativa ao exercício do poder. Na última, a fronteira passa entre a política e suas escolhas e o institucional praticado em nome do interesse geral pelo executivo designado pela maioria. O horizonte das decisões confere às instituições um longo prazo; o da política oscila com o tempo de duração de um mandato.

Em uma comunicação governamental, uma parte revela a implantação de políticas (caráter institucional) e a outra a preocupação partidária de manutenção do poder ou reconquista eleitoral.

Por isso, na tentativa de se evitar a mistura de gêneros, algumas leis francesas existem para impor limites às despesas eleitorais e promover a transparência financeira na vida política. E, ainda, o código eleitoral francês prevê que nenhuma campanha de promoção publicitária possa ser organizada nas coletividades territoriais envolvidas em escrutínio nos seis meses que antecedem a uma decisão eleitoral. Os comunicadores públicos são encorajados a privilegiar os tempos de longo exercício do poder (Zémor, 1995, p.113).

A seguir, apresenta-se uma síntese do pensamento do francês na carta deontológica da *comunicação pública* (Zémor, 2008):

CARTA DEONTOLÓGICA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Campo de aplicação

- A comunicação pública tem por finalidade a troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social, em papéis de regulação, de proteção e de antecipação que incumbem aos poderes e aos serviços públicos;

- A comunicação pública inclui toda comunicação efetuada por agentes que trabalham em instituições públicas, empresas ou estabelecimentos com missão de interesse público, ou ainda por qualquer outra pessoa que cumpra especificações emitidas por uma instituição pública;

- Todas as pessoas que exerçam uma atividade de comunicação em um quadro de organização pública são submetidas a obrigações específicas: seus deveres não se identificam àqueles de uma pessoa que exerce uma função de comunicação em uma organização privada:

- a) a comunicação pública deve favorecer o acesso à informação, promover a transparência e melhorar o relacionamento de serviços;
- b) ela deve também acompanhar os atos e decisões públicos em seu desenvolvimento, anúncio e execução prática.

Princípios de ação

1) A comunicação pública deve estar a serviço do interesse geral como é definido legalmente:

- ela deve ser a serviço da instituição ou empresa em nome da qual se comunica na medida em que essa comunicação não ignora o interesse geral ligado à missão da instituição;
- ela deve se resguardar de ser a serviço de interesses particulares que sejam contraditórios ao interesse geral;
- as mensagens de interesse geral não devem, em sua expressão, ser desviadas para fins particulares.

2) Comunicadores públicos são responsáveis ao mesmo tempo diante da autoridade pública, da organização à qual se comunicam e diante dos cidadãos ou qualquer pessoa interessada pela comunicação pública.

3) A comunicação deve considerar, nos seus procedimentos, seus destinatários como receptores ativos.

4) A comunicação pública deve prestar contas a cada um do Estado das informações e motivações das decisões que a ele se referem;

5) A comunicação pública deve assegurar:

- a difusão ampla de decisões públicas a fim de não privilegiar destinatários particulares, na medida em que eles contribuirão para a melhor informação do público;
- o acesso às informações que as instituições são obrigadas a pôr em público;
- a igualdade de tratamento aos jornalistas, levando em conta os tipos de médias e seus públicos;
- não enganar seus destinatários por omissão.

6) A comunicação pública deve intervir o mais depressa possível e nos momentos mais adequados para a maioria das pessoas interessadas na elaboração e na tomada de decisões das quais ela deve fazer parte.

7) A comunicação pública deve favorecer os trâmites e os procedimentos que permitam a cada um dos destinatários interessados de se exprimir a todo momento em um processo de decisão.

Regras de comportamento

1) Ser, particularmente na conduta das operações de comunicação, atento aos dispositivos legais que preservam a igualdade dos cidadãos e que asseguram o bom uso do dinheiro público:

- evitar a mistura de gêneros entre a comunicação institucional (meios, recursos, procedimentos públicos) e a comunicação política (partidária);
- considerar a comunicação como parte integrante do serviço ofertado ao público, ou seja, incluída no funcionamento da instituição pública;
- garantir critérios objetivos de atribuição de recursos aos prestadores, notadamente em razão de seu saber-fazer.

2) Privilegiar a informação e a explicação e não ceder somente aos artifícios da sedução.

3) Procurar a coerência entre a comunicação institucional externa e a comunicação interna, em especial entre a imagem dada e a identidade vivida.

Original: Les dix règles d'or - Lettre de Communication publique n°53 (trad. resumida por Marina Koçouski)

Quadro 4. As dez regras de ouro: carta de comunicação pública. Fonte: Pierre Zémor (2008)

Propõe-se, a seguir, um quadro analítico no qual estão destacados alguns pontos teóricos considerados fortes e “duvidosos” na teoria de Zémor:

Pontos fortes	Pontos duvidosos
- A teoria de Zémor é bastante útil para pesquisadores que buscam uma análise centrada no Estado ou em organizações ligadas ao Estado, sendo que o autor considera irrelevante a natureza jurídica das instituições. (No Brasil, lembramos que algumas empresas de natureza jurídica privada são inclusive estatais: os Correios, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a Embrapa). - O autor apresenta uma proposta deontológica de <i>comunicação pública</i>, na qual observa, dentre outros pontos, que a comunicação do Estado: a) tem o dever de informar; b) deve se esquivar de apropriações indébitas para a construção de imagens particulares (no Brasil, relaciona-se ao princípio da impessoalidade, art. 37 da CF) ou para fins eleitorais (a Lei Eleitoral brasileira também proíbe as campanhas publicitárias ou o uso de material com logotipos de governos no período que antecede a três meses de qualquer eleição); c) não tem a mesma perspectiva de comunicação de uma empresa privada; d) deve colocar o seu trabalho a serviço do interesse dos cidadãos, não podendo enganar seus destinatários por omissão de dados; e) deve buscar a integração do cidadão-receptor nas decisões do Estado.	- Zémor não apresenta uma definição mais abrangente de <i>comunicação pública</i> que possa incluir empresas privadas que atuam em atividades diversas daquelas consideradas como serviços de utilidade pública, embora as empresas privadas não sejam o foco da presente pesquisa. Sua obra comenta brevemente a “comunicação cívica” por empresas “que se dizem cidadãos”, mas tem pouca expectativa em relação a ela.

Quadro 5. Análise teórica de Pierre Zémor. Fonte: Marina Koçouski

2.3 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA POR JARAMILLO LÓPEZ

Juan Camilo Jaramillo López entende que a *comunicação pública* é um conceito habermasiano, pois se dá na esfera pública conforme a descrita por Habermas (López et al, 2004, p. 5; López, 2010b, p. 8)⁷⁶. Seu enfoque parte, ainda, de uma ideia de mobilização social. Grande parte de seu pensamento aparece sintetizado na obra *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado: MCPOI*⁷⁷ (López et al, 2004), um trabalho que surgiu a partir da análise de experiências comunicativas relativas ao episódio do terremoto que devastou a zona cafeeira colombiana, em 1999, e também em artigos do autor publicados no site *The Communication Initiative Network*⁷⁸.

Na avaliação de López et al (2004, p. 5), a origem do conceito de *comunicação*

⁷⁶ Ver mais sobre o assunto no Anexo A.

⁷⁷ O livro *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado* será tratado por vezes, de maneira resumida, como MCPOI.

⁷⁸ The Communication Initiative Network: <www.comminet.com/global/spaces-frontpage>, link América Latina. Outra parte dos textos de Jaramillo López que usamos foi gentilmente encaminhada pelo autor por e-mail.

pública envolve um processo histórico que teve início no período medieval e concretizou-se com a Revolução Industrial. A partir de McQuail (1998)⁷⁹, o autor colombiano diz que a Idade Média foi um período de pouca estima em relação às virtudes da *comunicação pública*, à exceção da comunicação unidirecional da Igreja e do Estado, das celebrações públicas de poder e dos rituais. Nesse sentido, a história da comunicação (pública) inscreve-se no antagonismo entre as autoridades estabelecidas e os indivíduos e interesses coletivos.

Segundo ele, na metade do século XVII, com o surgimento da imprensa, houve diversos movimentos de reação por parte dos poderes constituídos na tentativa de controlar a circulação das informações. A consolidação da industrialização e do projeto iluminista de expressão aberta de opiniões, no século XIX, possibilitou concretamente, já no século XX, o desenvolvimento dos conceitos de *comunicação pública* e de *esfera pública* pelo filósofo alemão Jürgen Habermas. E, finalmente, com o avanço dos *media* de massa inaugurou-se um novo momento para o desenvolvimento da *comunicação pública* (López et al, 2004, p. 5-6).

A *comunicação pública* nasce, portanto, da relação que existe entre a comunicação e a política, considerando que o público se refere àquilo que é de todos e a política é tida como a arte de construir consensos (López, 2003, p.1). Sendo a comunicação e a informação bens coletivos que devem estar ao alcance de todos, a comunicação deve ser compreendida como um bem público⁸⁰, que, dentre outras coisas, busca construir sentidos coletivos, exercer uma comunicação inclusiva e democrática (López, 2004 et al, p.33-35).

Mesmo entendendo a *comunicação pública* como aquela que ocorre na esfera pública habermasiana, o autor leva em conta que a proposta de Habermas de formação de uma discussão racional e irrestrita entre participantes tem uma conotação ideal-utópica (López, 2010a, p. 3).

López frisa, ainda, que há uma distinção entre processos comunicativos interpessoais, subjetivos, relativos a emoções e a interesses particulares, e aqueles formados no cenário público. Neste último, os interlocutores são grupos e/ou coletividades – mesmo quando se expressam por meio de indivíduos (representação) – que atuam em meio a imaginários compartilhados, ações coletivas, construções culturais, interações políticas e movimentos

⁷⁹ López refere-se à versão argentina de *Atuação da Mídia: comunicação de massa e interesse público* (McQuail, 2012), obra já citada no presente trabalho.

⁸⁰ O termo bem público está sendo usado em sentido sociológico (imaterial). Uma vez que a presente pesquisa é interdisciplinar, cabe anotar que a expressão adota outro sentido no campo do direito: “Bens públicos são todos os bens que pertencem às *personas jurídicas de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público. O conjunto de bens públicos forma o ‘domínio público’, que inclui tanto bens imóveis como móveis” (Mello, 2000, p. 751).

sociais. Dessa maneira, o que melhor descreve a *comunicación pública* para o autor é⁸¹:

(...) un conjunto de temas, definiciones, premisas y metodologías referidas a la manera como los sujetos luchan por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con “el otro”, por participar en la esfera pública, concebida esta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad (López, 2010b, p.1).

Em *MCPOI* (2004), a concepção anterior aparece praticamente com as mesmas palavras, mas complementada textualmente por McQuail (1998):

El concepto de comunicación pública actualiza, en síntesis, la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con “el otro” y por participar en la esfera pública, concebida ésta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad. En este sentido, la comunicación pública denota la intrincada red de transacciones informales, expresivas y solidarias que ocurren en la esfera pública o el espacio público de cualquier sociedad (McQuail, 1988). En su significado moderno extendido, este espacio designa principalmente los canales y redes de comunicación masiva, y el tiempo y el espacio reservados en los medios para la atención de temas de preocupación pública general (López et al, 2004. p. 7).

Na Colômbia, a percepção da *comunicación pública* como um conceito ainda é recente. Sua base é o “modelo macrointencional de comunicação”, desenvolvido por José Bernardo Toro e sua equipe de comunicadores da Fundação Social, entre 1985 e 1999 (López, 2010b, p. 1-3). Esse modelo consiste em aplicar aos elementos básicos da comunicação – emissor, mensagem, receptor e ao próprio processo de comunicação – a ideia de mobilização social (López et al, 2004, p.7).

E ainda se apoia no princípio das mediações, formulado por pesquisadores contemporâneos de comunicação: a mensagem que chega ao destinatário final é o resultado de reinterpretações. Conforme López, múltiplos intermediários conferem à comunicação um sentido “compreensível e apreensível”, repassando a informação aos receptores finais. Daí parte a noção de José Bernardo Toro de “reedição”, em que ninguém reproduz ou multiplica um sentido de forma mecânica (automática), mas, sim, o apropria e, ao fazê-lo, converte-o em seu próprio conteúdo. Por conseguinte, esse alguém é autônomo na geração de seu conteúdo e de sua mensagem, na sua própria articulação ou na do público que mobiliza⁸² (López et al, 2004, p.7).

⁸¹ Entrevista encaminhada ao autor por e-mail e gentilmente respondida em 26 abr. 2011 (anexo A).

⁸² Nossa leitura é de que a partir do conceito de reedição, ou seja, da readaptação dos conteúdos pelas lideranças populares (*two-step-flow*), é que se tem a “*comunicación pública*” em sentido habermasiano (face a face). Nesse sentido, a construção teórica de López é coerente com a proposta do autor alemão. Mas como a comunicação social é mediada (e não direta), vemos dificuldades em adotar a ideia de que a *comunicación pública* é um conceito habermasiano. De qualquer forma, López encontrou na reedição uma base coerente para a sua construção teórica.

O modelo de mobilização social foi empregado nas ações comunicativas relativas ao episódio do terremoto que abalou o setor cafeeiro colombiano em 1999, tendo por objetivo gerar um sentimento de pertencimento entre os atingidos e também de explicar de maneira coerente ao país e ao mundo o que estava ocorrendo. Depois de dois anos de projeto, surgiram novas questões, como o papel central da comunicação na formação de opinião pública e também sobre a necessidade de apropriação de novas ferramentas de pedagogia cidadã e de jornalismo público. Assim:

A partir de este momento se empezó a hablar de la comunicación pública como um concepto y como una herramienta para la construcción democrática de sociedad y para la planeación estratégica de la comunicación en las organizaciones, y se creó un Modelo de comunicación pública para ser aplicado en proyectos de movilización social y en el diseño de Planes de Comunicación Estratégica, que pueden ser de carácter organizacional, corporativo, informativo o de interacción comunicativa (movilización) (López et al, 2004, p.8).

A partir das reflexões anteriormente apresentadas, López e equipe desenvolveram o *MCPOI* (2004), que tem uma perspectiva comunicativa prática, com vistas à aplicação em estruturas organizacionais, sejam elas públicas ou privadas.

Na perspectiva organizacional, López acredita que a *comunicação pública* visa ao desenvolvimento de estratégias de relacionamento entre os diversos públicos que envolvem a instituição. É a comunicação que busca por consensos, o que não significa anulação de diferenças, ou seja, promove o diálogo na tentativa de formalizar os acordos possíveis, tendo em vista que todos os participantes do processo estão dispostos a mudar seu posicionamento inicial:

Los mayores aportes que creo haber hecho con mi trabajo seguramente están en la dimensión organizacional de la comunicación. He diseñado metodologías para construir relatos comunicativos y políticas de comunicación organizacionales y desplegar los correspondientes procesos en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad y el Modelo de Operación por procesos. Una empresa privada que desarrollo un proyecto de comunicación pública está aplicando un enfoque de punta que la coloca en el plano de la visión compartida y el proyecto colectivo. Piense solamente en Google y verá que lo que hay allí es un poderoso modelo de construcción empresarial desde el empoderamiento y el reconocimiento del sujeto como actor fundamental en la construcción organizacional de la empresa⁸³.

O autor usa a metáfora do cérebro dividido em lóbulos para ilustrar os quatro campos da comunicação em organizações:

---

⁸³ Trecho de entrevista concedida pelo autor para o presente projeto, ver Anexo A.

Figura 3. Campo de atuação da comunicação em organizações. Fonte: Jaramillo López (2004)

O *MCPOI* está focado em duas partes da **Figura 3**: a comunicação organizacional (talvez a melhor tradução fosse organizativa, uma vez que a comunicação organizacional, no Brasil, dá uma dimensão de totalidade) e a comunicação informativa, que também leva em conta a prestação de contas à sociedade. Os outros dois campos, a comunicação para interação (mobilização social) e a comunicação corporativa, podem ser empregados, segundo o autor, em instituições que desejem aplicar o modelo em sua totalidade. Dessa maneira:

- a) **A comunicação organizacional** atua no propósito de garantir a organicidade e a coerência de atuação da instituição do ponto de vista da articulação de ações e esforços para lograr sua missão institucional;
- b) **A comunicação informativa** é o campo da *comunicação pública* no qual as entidades buscam expressar para a sociedade o seu relato, principalmente por meio dos *media* de massa, mediante critérios como veracidade, transparência e oportunidade;
  - b.1) **A prestação de contas à sociedade** é um campo derivado da comunicação informativa, específico às entidades estatais, que estão submetidas ao princípio

constitucional da publicidade⁸⁴ (López et al, 2004, p.26).

CATEGORIA	EIXO TEMÁTICO	CAMPO
Abertura	Receptividade	COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL
	Atitude de serviço	
Interlocução	Visão compartilhada	
	Trabalho colaborativo	
	Sistematização	COMUNICAÇÃO INFORMATIVA
	Socialização da informação	
Visibilidade	Princípio constitucional da publicidade	PRESTAÇÃO DE CONTAS À SOCIEDADE
	Conceito comunicativo de posicionamento (transparência pública)	

Quadro 6. Categorias, eixos temáticos e campos da comunicação pública.

Fonte: Juan Camilo Jaramillo López et al (2004), p.45

Para o autor colombiano (2010), a *comunicação pública* abarca cinco dimensões:

- 1) **política:** relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas. Conhecida como “comunicação política”, também se inscreve claramente no marco mais amplo da *comunicação pública*;
- 2) **mediática:** ocorre nos cenários dos meios de comunicação, seja no desencadeamento de processos culturais por meio do entretenimento, como também e principalmente quando é orientada para a gestão da informação e a criação de agenda pública. O jornalismo de “advocacia”, o jornalismo público e o jornalismo cívico são propostas de *comunicação pública* no plano mediático, assim como o amplo panorama relativo às redes sociais. Também é *comunicação pública* aquela relativa aos meios não-massivos ou sem fins comerciais: alternativos, populares e comunitários;
- 3) **estatal:** tem a ver com as interações comunicativas entre o governo e a sociedade. É a dimensão que tende a predominar no imaginário coletivo quando se fala de *comunicação pública*. A comunicação estatal é pública não por sua institucionalidade pública, mas por envolver, por definição, todos os atores sociais, uma vez que o interesse comum é representado e gerido pelos governos.
- 4) **organizacional:** uma organização, ainda que privada, é um cenário onde mensagens e

⁸⁴ O art. 209 da Constituição colombiana diz que os princípios fundamentais da administração pública são: igualdade, moralidade, eficácia, economia, celeridade, imparcialidade e publicidade (López, 2004, p. 13). Esses princípios são bastante parecidos com os da Constituição brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art.37).

interesses de grupos buscam predominar e impor seus sentidos, mas que em seu interior possui uma “esfera pública” de caráter corporativo que compreende códigos de comportamento, práticas, instâncias e benefícios de interesse coletivo. Por isso, pode-se dizer que há *comunicação pública* em uma corporação ou empresa privada.

- 5) **da vida social:** são interações comunicativas espontâneas ou não, de movimentos e organizações sociais, nos quais interagem grupos ou coletividades e lançam-se propostas de interesse público e coletivo (López, 2010a, p. 4-5).

Considerando que o López volta-se à mobilização social, o seguinte quadro estabelece uma relação entre os níveis de comunicação e de participação social:

Figura 4. Modelo de participação crescente.

Fonte: Juan Camilo Jaramillo López (2010a, p.13; 2004, p.43)

Os níveis de comunicação são: a) informação: compreende a capacidade de informar e a necessidade de ser informado, tendo por instrumento básico a notícia; b) consulta: corresponde à ideia de consultar e de ser consultado por meio de entrevistas, pesquisas, grupos específicos, mesas de consulta e sondagens de opinião; c) deliberação: consiste na capacidade de deliberar e na disposição em reconhecer os argumentos do outro em ambientes como foros, painéis locais de debate público e discussões em grupo; d) consenso: fundamenta-se na disposição de apresentar e negociar os próprios interesses em mesas de negociação ou debate; e) e corresponsabilidade, que é a capacidade de assumir compromissos de forma corresponsável, mediante uma gestão compartilhada (López et al, 2004, p.44).

O autor defende ainda que “advocacy” (advocacia), termo inglês que se refere a

“advogar”, “defender uma causa”, “promover políticas”, é uma ação de comunicação e, mais especificamente, de *comunicação pública*. Trata-se de uma prática de convocação e de construção de propósitos comuns em busca da formação de sentidos compartilhados relativos a assuntos de interesse coletivo. Diferencia-se, portanto, do “lobbying”, que se volta a objetivos particulares ou a benefícios estritos a uma única pessoa.

López aponta, no entanto, a relação tênue que se forma entre “a natureza dos processos públicos e a ética ou a falta de ética de quem ‘torce o pescoço’ para corromper sua natureza e colocá-los a seu serviço” (López, 2010a, p.2).

Segundo o autor, os processos políticos (eleitorais) e as convocatórias coletivas para participação em campanhas de interesse geral são estratégias legítimas de *advocacy*, que podem tanto adotar o caráter de anonimato, como é o comportamento adotado pela filantropia tradicional, quanto aparente, mediante a apresentação das identidades institucionais. Nota-se, portanto, que a *comunicação pública* para López pode ter uma perspectiva organizacional (mais global) ou ser realizada mediante ações pontuais (*advocacy*).

Concluimos o pensamento do autor, apresentando o quadro a seguir no qual destacamos os pontos considerados “fortes” ou “duvidosos” na elaboração da teoria de *comunicação pública* de López:

Pontos fortes	Pontos duvidosos
- Jaramillo López apresenta um conceito abrangente de <i>comunicação pública</i>, que inclui tanto organizações públicas quanto privadas; - Atua com a mobilização social, tendo uma perspectiva contra-hegemônica de comunicação; - Apresenta de maneira clara todas as dimensões que ele entende como relativas ao campo de atuação da <i>comunicação pública</i>; - Considera “advocacy” como uma forma de comunicação pública; - Pontua claramente o âmbito em que as instituições estatais se diferem das privadas: pelo princípio constitucional da publicidade e também pela obrigatoriedade de transparência pública; - Apresenta um nível de experiência prática.	- Ao definir a <i>comunicação pública</i> como sendo aquela inscrita na esfera pública habermasiana, López depende da teoria da reedição para chegar aos níveis mais informais de comunicação propostos por Habermas (face-to-face), uma vez que a comunicação social é sempre formal e mediada; - A teoria da ação comunicativa (ou comunicação pública segundo Habermas) baseia-se em um ideal-utópico de conversação voltada ao entendimento. Inscrever a <i>comunicação pública</i> nesse caminho pode levá-la a ser considerada um ideal-utópico, como o próprio López observa.

Quadro 7. Análise teórica de Jaramillo López. Fonte: Marina Koçouski

2.4 UMA VISÃO ITALIANA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

É vasta a gama de autores italianos que se dedicam ao campo da *comunicação pública*⁸⁵. Destes, vamos apresentar aqui a visão de Paolo Mancini (2008), autor que nos despertou mais interesse inicialmente a partir da leitura da tese de doutorado de Mariângela Haswani, pesquisadora que trabalha o assunto a partir de autores italianos, e, posteriormente, pelo contato direto com sua obra.

Para Paolo Mancini, o conceito atual de *comunicação pública* se inscreve em meio às sociedades complexas e, principalmente, diante de um cenário no qual ganha força a concepção de que a informação é um direito de cidadania. Trata-se da versão contemporânea do processo histórico medieval que começou com a luta por acesso aos assuntos relativos ao Parlamento, tendo a Inglaterra por precursora, assim como pela reivindicação da liberdade de imprensa e de formação de um espaço de opinião pública independente (esfera pública). Na versão repaginada contemporânea, Mancini busca inserir a *comunicação pública* em meio à teoria moderna de democracia.

Um ponto relevante em sua perspectiva analítica é que o autor define o campo da comunicação pública a partir de três dimensões que estão inter-relacionadas: a) os promotores ou emissores; b) a finalidade e c) o objeto, como explicitaremos a seguir.

Sua percepção é de que **os promotores ou emissores** da *comunicação pública* podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas. Essa classificação não se dá estritamente pela natureza jurídica, mas também pela combinação desta com o campo de intervenção das organizações. As instituições públicas compreendem todas aquelas que, mais ou menos diretamente, dependem do Estado. As semipúblicas são as que se colocam entre o Estado e o cidadão, que organizam a sua participação no Estado e contra o Estado. Em alguns casos são financiadas pelo dinheiro público (partidos políticos), em outros não (organizações sindicais ou de empreendedorismo). As estritamente privadas são organizações que representam a livre vontade de organização dos cidadãos para atuar também (mas não exclusivamente) sob argumentos de interesse público, que não são necessariamente ligados ao campo de intervenção do Estado (Mancini, 2008, p. IX).

Conforme Mancini, dentre as três dimensões, a que mais delimita o campo da comunicação pública é a **finalidade**: a comunicação não deve ser orientada para o alcance de uma vantagem econômica imediata, como a venda de produtos ou a troca para fins

---

⁸⁵ Stefano Rolando é o principal autor italiano em comunicação pública, mas em virtude da quantidade de obras que possui (todas em italiano) não está sendo utilizado para fins do presente projeto.

comerciais. Essa noção distingue a comunicação voltada ao lucro daquela que não é voltada ao lucro. Isso não quer dizer que uma organização com fins lucrativos não possa investir em uma comunicação que busca a promoção de valores sociais ou serviços de interesse social (o autor dá como exemplos aqueles contidos na obra *Marketing for Non Profit Organizations*, de Philip Kotler).

A última dimensão que delimita o campo da comunicação pública é o **objeto**: *comunicação pública* é aquela que tem por objeto os “negócios de interesse geral” (Arena apud Mancini, 2008, p. X), os *public affairs*, segundo os ingleses, termo sem uma tradução plena no idioma italiano. Mancini aponta que os interesses gerais são aqueles que dizem respeito à comunidade como um todo, que produzem efeitos, antes de tudo, sobre as interações entre os diversos subsistemas sociais nos quais a comunidade se articula e, mais adiante, sobre as esferas privadas consequentemente envolvidas. Para ele: “a identificação dos ‘assuntos de interesse geral’ não é obviamente coisa fácil mesmo porque as dimensões do público e do privado tendem a confundir-se sempre mais frequentemente e a conjugarem-se em base a combinações sempre novas” (Mancini, 2008, p. X).

Conforme o autor, duas noções se fazem imprescindíveis quando se trata do objeto da *comunicação pública*: a publicidade e a sociedade civil. Mancini ressalta, no entanto, que a publicidade aqui exposta não se refere à publicidade comercial. Por publicidade entende-se a propriedade de as instituições serem abertas, acessíveis, disponíveis em fornecer informações de interesse geral. Nesse aspecto, existem dois eixos possíveis: um passivo e outro ativo. No primeiro caso, a instituição mostra-se disponível às demandas, ao controle externo, mas não intervém ativamente na produção da notícia, limita-se apenas a aplicar a máxima transparência. No segundo caso, a instituição promove um fluxo comunicativo com o exterior, veiculando conhecimento e intervindo sobre as percepções e os comportamentos de seus referentes.

O autor sugere, então, a análise da *comunicação pública* a partir de duas taxionomias diferentes. A primeira, mais geral, observa que a comunicação desenvolve-se nos eixos horizontal (colocando em contato os diversos sistemas sociais entre si) e vertical (permitindo a comunicação entre as instituições e os membros que dela fazem parte ou as pessoas que têm interesse em suas atividades). Assim, existe uma **comunicação funcional**, que tem por objetivo estabelecer e tornar conhecidas as tarefas desempenhadas por cada sistema social, e a **comunicação com funções de integração simbólica**, destinada à circulação de valores e símbolos de interesse geral. No primeiro caso, a comunicação assume funções ordenatórias da complexidade social; no segundo, contribui para determinar o imaginário simbólico

característico de qualquer comunidade. Em ambos os casos, no entanto, a *comunicação pública* desenvolve tarefas de integração social. Mancini aponta que essa divisão apresenta um caráter muito abstrato/teórico, pois, no ambiente prático cotidiano, os dois casos costumam sobrepor-se e confundir-se.

A segunda taxionomia, a que nos interessa para fins desta pesquisa, é aquela que propõe o intercruzamento entre promotores/emissores, finalidade e objeto. Assim, distinguem-se três tipologias diferentes de análise: a) *a comunicação de instituição pública* – que é o enfoque da presente pesquisa – é aquela realizada por organizações que são unicamente públicas e que tem por objeto a sua atividade. Nessa tipologia, enquadram-se a comunicação institucional (imagem institucional), a normativa (informação sobre as atividades decisórias do órgão) e as questões relativas à transparência. Segundo Mancini, as instituições públicas podem realizar ainda atividades relativas à tipologia de *comunicação social*, quando tratarem do fornecimento de serviços ou da promoção de valores; b) *a comunicação política* apresenta os argumentos controversos de interesse geral sob os quais existem pontos de vista contrastantes; e finalmente c) *a comunicação ou publicidade social* – realizada por instituições públicas, semipúblicas ou privadas, no último caso, principalmente organizações não-governamentais (ONGs) e instituições de caridade – é aquela que tem por intuito promover: 1) serviços de utilidade pública (serviços sanitários, escolas, bibliotecas, transporte público, etc.; 2) ideias, valores e temas de interesse geral (*advocacy*), buscando o caráter imparcial daquilo que se coloca em debate. Essa tipologia inclui o *marketing social*, segundo definição de Philip Kotler (1982), que busca incrementar a “aceitação de uma ideia ou de uma causa”, e ainda a comunicação de responsabilidade social (*marketing societal*), vista com certa desconfiança por Mancini devido à sua “afinidade com a publicidade comercial” (Mancini, 2008, p. 193).

Essas duas construções taxionômicas apresentadas têm como dificuldade a sobreposição, já que a comunicação é um objeto complexo no qual nem sempre é fácil distinguir as diversas finalidades contrastantes. E também em razão de que “o tema da *comunicação pública* pode ser interpretado à luz dos processos de diferenciação social que acompanham o desenvolvimento das modernas sociedades complexas” (Mancini, 2008, p. XIII).

O conceito atual de *comunicação pública*, segundo ele, leva em conta que a publicidade não pode mais ser assegurada, como foi nos decênios passados, apenas pela informação jornalística, que é cada vez mais dependente da comunicação proveniente de outras organizações. O autor apoia-se na teoria da diferenciação social, segundo a qual a

evolução da sociedade se dá em um grau sempre maior do processo de especialização das instituições e do Estado de bem-estar social.

Assim, o campo da *comunicação pública* afirma-se a partir de três diferentes raízes (Mancini, 2008, p. 63): a) a ampliação das competências do Estado (*welfare state*); b) o aumento da consciência dos cidadãos acerca de seus direitos de cidadania, com destaque para o crescente reconhecimento de que a informação é um direito – essa noção é bastante importante para o escopo da presente pesquisa, embora não tenhamos a pretensão de desenvolvê-la no presente capítulo; c) a formação de uma nova estrutura da esfera pública, um desdobramento daquela descrita por Habermas, que:

Essa é frutto dell'accresciuta complessità sociale e di un processo di differenziazione di vasta portata che ha condotto alla nascita e allo sviluppo di differenti corpi intermedi che, fino ad alcuni decenni fa, non esistevano o almeno ricoprivano l'importanza che invece hanno progressivamente assunto (Mancini, 2008, p.72)⁸⁶.

Apresentamos, a seguir, um quadro no qual consideramos os pontos fortes e duvidosos na teoria de Mancini:

Pontos fortes	Pontos duvidosos
- Mancini considera a <i>comunicação pública</i> um campo da comunicação social; - Apresenta diferentes taxionomias; - Insere a <i>comunicação pública</i> como um conceito contemporâneo e presente na dinâmica das sociedades complexas; - Não vincula estritamente a <i>comunicação pública</i> ao conceito habermasiano de esfera pública, preferindo reinterpretações do autor alemão; - Sua noção de <i>comunicação pública</i> assume que há uma dificuldade em separar os níveis de intencionalidade da comunicação, fugindo de idealismos utópicos.	- A perspectiva de Mancini é permeada pela visão de mundo, cultura, organização política (essencialmente Parlamentar) e grau de cidadania de países europeus, um tanto quanto descolados da realidade brasileira; - O nível de <i>welfare state</i> italiano/europeu não é comparável com o caso brasileiro.

Quadro 8. Análise teórica de Paolo Mancini. Fonte: Marina Koçouski

2.5 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

⁸⁶ “É fruto da crescente complexidade social e de um processo de diferenciação de vasto alcance que levou ao surgimento e ao desenvolvimento de diferentes corpos intermediários que, até algumas décadas atrás, não existiam ou ao menos não se recobriam da importância que, ao contrário, progressivamente assumiram” (tradução nossa).

Consideramos o conceito de *comunicação pública* como atualmente é compreendido algo muito recente, que começou a ser discutido em meados da década de 80 do século passado, principalmente na Europa, e que tem como pré-condições a democracia e a publicidade em sentido amplo. Portanto, no Brasil, dois fatores foram cruciais para o interesse despertado pela *comunicação pública* nos meios acadêmicos: a redemocratização do país, em 1985, e a Constituição Federal de 1988, que garantiu, ao menos legalmente, a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão e a divulgação e transparência dos atos de governo, sem os quais não haveria sentido em se falar de *comunicação pública*⁸⁷ no país.

Assim, a introdução, no Brasil, do tema *comunicação pública* deu-se nos meios acadêmicos no final da década de 90 do século passado, tendo por base a obra *La Communication Publique* (1995), do francês Pierre Zémor – amplamente discorrida no presente trabalho – a partir de sua tradução resumida por Elizabeth Pazito Brandão. Embora o pensamento de Zémor seja a principal referência nos estudos sobre a *comunicação pública* no país até hoje, a obra ainda não foi publicada em nosso idioma.

No Brasil, em pouco mais de uma década de pesquisas, a *comunicação pública*, segundo estudiosos do assunto, ainda não aparece como um conceito muito bem delineado. Além da falta de convergência no pensamento dos autores, o que é bastante comum no campo das ciências sociais, há também muita dificuldade na distinção entre a “comunicação pública” como expressão – ou seja, seu uso indiscriminado – e a *comunicação pública* como um conceito.

A *comunicação pública* começou a ser descrita inicialmente como uma evolução da comunicação governamental⁸⁸ (Duarte, 2007, p.63). Nesse sentido, Brandão aponta que há uma preocupação dos pesquisadores brasileiros em frisar que a *comunicação pública* não é comunicação governamental. Maria José da Costa Oliveira, por sua vez, diz que a comunicação pública é um conceito mais amplo, cuja realização se dá “não só por governos, como também por empresas, Terceiro Setor e sociedade em geral” (Oliveira, 2004, p.187).

Outra tendência dos autores, ainda conforme Brandão, é um cuidado excessivo em definir a *comunicação pública* a partir do que ela não é, sem haver um acordo sobre “o que

⁸⁷ Desconsideramos, portanto, que o uso efêmero da expressão “comunicação pública” durante o período ditatorial brasileiro tenha alguma relação com o conceito que estamos tratando.

⁸⁸ Duarte (2007, p.60) considera a comunicação governamental como aquela realizada entre o Poder Executivo e a sociedade. Como âmbito do Executivo, ele inclui ainda as empresas públicas, institutos, agências reguladoras e área militar. Destaca-se que usamos o termo “comunicação governamental” (entre aspas) vinculando-o à ideia de construção de imagem de governo, portanto, em dissonância com os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal) e, por conseguinte, com o conceito de *comunicação pública* adotado no presente trabalho.

ela é ou deveria ser” (Brandão. In: Duarte, 2009, p.15). Nessa linha, Duarte aponta que *comunicação pública* não é “comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais⁸⁹, comerciais, promocionais ou de ‘um público’” (Duarte, 2007, p.61).

Bernardo Kucinski, em seu blog (2009)⁹⁰, também parte dessa lógica, ao afirmar que *comunicação pública* não é: a) propaganda; b) promoção institucional ou de marcas de governos; c) jornalismo convencional; d) jornalismo advocatício, engajado ou ideológico⁹¹; e) comunicação científica nem especializada. A classificação de Kucinski, no entanto, precisa ser contextualizada, pois alguns casos por ele apresentados, conforme o etos de sua realização, podem ser considerados como ações de *comunicação pública*, a exemplo das propagandas de utilidade pública (vacinação infantil), ou ainda algumas produções do jornalismo diário ou de comunicação científica.

Duarte diz que a atuação em *comunicação pública* exige: a) privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; b) centralizar o processo no cidadão; c) tratar a comunicação como um processo dialógico; d) adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo (Duarte, 2009, p. 59).

Parte da dificuldade dos autores brasileiros em definir o campo de atuação da *comunicação pública* reside na ausência de intercruzamento entre as três dimensões apontadas pelo italiano Mancini (2008): os promotores/sujeitos, a finalidade e o objeto. Isoladamente cada uma dessas três dimensões dificilmente conduz a delimitações claras, à exceção do ente estatal como sujeito, uma vez que este sempre tem por objeto o interesse público e suas atividades, via de regra, não são voltadas ao mercado.

O glossário de *comunicação pública*, de Duarte e Veras (2006), apresenta duas das principais formulações existentes, sugeridas pelas pesquisadoras Heloiza Matos e Elizabeth Brandão, precursoras nacionais nos estudos de comunicação pública:

MATOS e BRANDÃO fazem uma releitura dos conceitos e apresentam uma versão que congrega os principais pontos, que são: a participação do Estado, do Governo, da sociedade e do Terceiro Setor, a localização na esfera pública e a fundamentação no interesse público. MATOS define Comunicação Pública como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e

⁸⁹ Embora o autor não tenha explicitado o que ele considera por interesses institucionais, consideramos que a *comunicação pública* pode ser pensada em caráter institucional, mas não com fins de angariar benefícios materiais ou unicamente voltados à sua imagem.

⁹⁰ Blog de Bernardo Kucinski. Disponível em: <<http://kucinski.com.br/blog/?p=68>>. Acesso em 8 abr. 2012.

⁹¹ Kucinski diferencia o jornalismo advocatício, engajado e ideológico de jornalismo cívico e de jornalismo cidadão, sendo que os dois últimos ele considera *comunicação pública*.

sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. A autora relaciona Comunicação Pública com democracia e cidadania e pensa a comunicação pública “como um campo de negociação pública, onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima”. Na mesma direção, BRANDÃO define Comunicação Pública como “o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (In: DUARTE, 2009, p. 49).

Apesar da pertinência da formulação de Matos e Brandão, o presente trabalho frisa que a comunicação estatal (e não somente a comunicação governamental) é uma categoria de *comunicação pública*, de forma que não pretendemos apresentar o Governo à parte do Estado⁹². Até porque, do ponto de vista teórico, existem diversas acepções tanto de Governo quanto de Estado, o que pode dificultar o entendimento do conceito de *comunicação pública*. Por exemplo, de acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles⁹³, são possíveis as seguintes definições do conceito de Estado:

O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art.14, I) (Meirelles, 1993, p. 55-56).

Em relação a “Governo”⁹⁴, por sua vez:

Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política de negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação da Soberania. A constante, porém, do Governo é a sua *expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente*. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos (Meirelles, 1993, p. 60).

Ainda conforme Meirelles, “Governo” (competência decisória) e Administração (competência executiva) são criações abstratas da Constituição e das leis que atuam por meio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes

⁹² Ao apresentar Estado e Governo de maneira separada, as autoras não pretendem dizer que a *comunicação pública* acontece apenas no âmbito do Poder Executivo (comunicação governamental), mas destacam a influência decisória que o Governo exerce em um país presidencialista como o Brasil.

⁹³ Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, do ponto de vista etimológico, Estado vem do latim *status*, *us* que significa ‘modo de estar, posição, situação, condição’, sendo ligado ao verbo latino *stāre* ‘estar’. Entre as definições presentes no dicionário aparece “país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado” e ainda “conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação”.

⁹⁴ Ainda conforme o Houaiss, a palavra Governo sugere, dentre outras definições, “sistema ou modo pelo qual se rege um Estado” ou “o Poder Executivo; o presidente junto com seu ministério”.

(pessoas físicas investidas em cargos e funções) (Meirelles, 1993, p. 62).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010) observam que o termo Governo pode ser reduzido à noção de uma cúpula de pessoas que detém o poder de mando ou ainda permitir uma conotação mais ampla, que está mais próxima à realidade do Estado moderno:

Numa primeira aproximação e com base num dos significados que o termo tem na linguagem política corrente, pode-se definir Governo como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que **o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado**, sobretudo na sociedade moderna, **está normalmente associado à noção de Estado**. Por consequência, pela expressão “governantes” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de “governados” o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal. (...) Existe uma **segunda acepção** do termo Governo mais próxima da realidade do Estado moderno, a qual não indicia apenas o conjunto de pessoas que detém o poder de Governo, mas o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Nesse sentido, **o Governo constitui um aspecto do Estado** (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 2010, p. 553, grifos nossos).

Os autores italianos também apontam significações diferentes para Governo, conforme seu uso tenha por referência bibliografias anglo-saxônicas ou europeias. Nos países de língua inglesa, *government* equivale ao significado de regime político na Europa (democracia ou ditadura, admitindo-se o estágio de Estado moderno). Já o que se entende por Governo na Europa é chamado em língua inglesa de *cabinet* (Grã-Bretanha) ou *administration* (Estados Unidos).

Para fins desta pesquisa, temos por Governo o Poder Executivo (que é a interpretação mais adotada em um país presidencialista como o Brasil) e por Estado a composição formada por todos os entes da República Federativa do Brasil: União, estados, municípios e Distrito Federal, e sua gestão nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mais o Ministério Público Federal⁹⁵.

Retomando os conceitos de Matos e Brandão, é nítida a influência de Zémor (1995) em suas elaborações. E ainda que fora desse escopo haja destaque para o papel de outros sujeitos como atores de *comunicação pública* – Matos, por exemplo, enfatiza a sociedade civil –, nas suas definições as autoras dão bastante centralidade ao papel do Estado, assim como Zémor. O setor privado, por sua vez, no conceito das autoras, aparece como sendo a “sociedade”: nota-se que elas não falam de sociedade civil especificamente – que na

⁹⁵ Sobre a hipótese de o Ministério Público da União (MPU) ser um quarto poder, o site oficial do órgão explica que: “os doutrinários divergem quanto ao posicionamento do Ministério Público na tripartição dos poderes. A tese dominante não é configurar a instituição como um quarto poder e sim como um órgão do Estado, independente e autônomo, com orçamento, carreira e administração próprios. Na Constituição de 1988, o MP aparece no capítulo ‘Das funções essenciais à Justiça’, ou seja, há uma ausência de vinculação funcional a qualquer dos Poderes do Estado”. Disponível em: <www.mpu.gov.br/navegacao/institucional/duvidas>. Acesso em: 9 abr. 2012.

Sociologia define-se como à parte do mercado – mas, sim, da sociedade em geral.

2.5.1 Comunicação pública ou comunicação de interesse público?

Entre os autores nacionais, nota-se ainda um grande esforço para caracterizar ações comunicativas da iniciativa privada como sendo *comunicação pública*. Incluem-se, nesse caso, o *marketing social* (que se define como aquele realizado pelo Terceiro Setor, ou seja, por organizações sem fins lucrativos – e ainda por governos, estes obviamente fora do escopo privado – na promoção de causas como o meio ambiente, prevenção contra o uso de drogas, divulgação de questões sanitárias e de saúde, etc.) e o *marketing societal* (realizado por empresas privadas que assumem a responsabilidade social como parte de sua gestão)⁹⁶.

Na análise dos autores estrangeiros, por sua vez, principalmente do francês Zémor (1995) e do italiano Mancini (2008)⁹⁷, conforme já abordado, há certa desconfiança em relação aos propósitos de promotores/sujeitos de *comunicação pública* cujo ramo de atividade principal envolva interesses essencialmente mercadológicos. Portanto, para eles, o *marketing societal* é sempre tratado de maneira reticente.

No entanto, João Roberto Vieira da Costa (2006) propõe a substituição da nomenclatura *comunicação pública* por “comunicação de interesse público”. Além de considerar o termo *comunicação pública* muito associado ao âmbito estatal, o autor é mais otimista em relação às ações comunicativas promovidas pela iniciativa privada, tendo em vista o interesse coletivo. Assim:

Comunicação de Interesse Público é toda ação de comunicação que tem como objetivo primordial levar uma informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo. (...) Nada impede, entretanto, que, em uma ação de Comunicação de Interesse Público, uma marca, uma corporação ou até mesmo um ente público sejam beneficiários indiretos ou secundários da ação, com ganhos para a sua imagem institucional (Costa, 2006, p.20).

Curioso é que Costa embasa seu pensamento em Zémor (1995), justificando que o autor francês pressupõe a realização de *comunicação pública* por parte de outros sujeitos além do Estado. Todo o trabalho de Zémor, no entanto, é relacionado ao setor estatal e às empresas

⁹⁶ Para uma análise mais aprofundada a esse respeito ver :

KOTLER, Philip, ROBERTO, Eduardo L. **Marketing social**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

KOTLER, Philip. **Marketing para organizações que não visam o lucro**. São Paulo: Atlas, 1978.

⁹⁷ Mancini distingue as empresas privadas cuja atividade é lucrativa, mas que atuam em atividades com fins sociais (jornalismo, hospitais, escolas, etc.) daquelas que têm uma atividade essencialmente mercadológica.

cujas atividades de alguma forma se relacionam ao Estado (nesse sentido, é indiferente a sua natureza jurídica). Fora desse escopo, o autor francês cita apenas brevemente a “comunicação cívica” realizada por “empresas que se dizem cidadãos” (Zémor, 1995, p. 54). E ele questiona até que ponto campanhas cívicas não são moldadas com o intuito de propaganda ou para a apropriação privada de uma causa de finalidade pública, ou seja, não parece advogar os “ganhos indiretos de imagem” defendidos por Costa.

2.5.2 O público e o estatal

O ponto mais nevrálgico da definição de *comunicação pública*, no Brasil, é o destaque que passou a ter entre os autores a distinção entre o “público” (sociedade civil, em sentido habermasiano, ou sociedade em geral, no sentido de “nova esfera pública”) e o “estatal”. Obviamente, o público não se resume ao estatal, porém o estatal é público independentemente de estar ou não presente na esfera pública. Essa é a questão: público e *esfera pública* não são exatamente sinônimos.

Conforme Oliveira: “Há, em geral, uma grande confusão entre público e estatal, parecendo que um representa o sinônimo do outro. Entretanto, o espaço público não se limita à noção do estatal” (Oliveira, 2004, p. 187).

Sob esse aspecto, vamos retomar apenas brevemente a discussão conceitual levantada no primeiro capítulo sobre as duas significações possíveis da palavra “público”, conforme Bobbio (2010, p. 14-15): *res pública* (definição ciceroniana de “coisa do povo”), pertencente ao grupo, ao coletivo, e não ao individual; e “visível”, acessível, presente na esfera pública. Lembramos que a *esfera pública* é um conceito habermasiano que denota o livre debate e formação de opiniões por parte da sociedade civil, não tendo uma relação direta com a veiculação mediática.

Destacamos, portanto, algumas leituras possíveis para o sentido de “público” quando relacionado ao conceito de *comunicação pública*:

- a) A comunicação é “pública” no sentido etimológico da palavra “público”, cuja origem se dá na distinção a partir da dicotomia direito público e direito privado. Conforme Bobbio, esse par reflete uma situação em que o grupo social já distingue aquilo que pertence (ou se refere) ao grupo ou à coletividade⁹⁸ e aquilo que

⁹⁸ Citamos, por exemplo, uma praça pública: ela é pública não porque é administrada pelo Poder Público, mas por ser de usufruto coletivo, pertencente a todos. A comunicação é pública por tratar de informações que são do interesse de todos, independentemente do ator que a realiza.

pertence a singulares (2010, p. 14). É o “público” em sentido de *res pública*, conceito que denota Estado-nação ou comunidade de homens: não se reduz, portanto, a uma interpretação meramente jurídica de “Estado”. *Comunicação pública* resume-se, portanto, à comunicação referente aos assuntos de interesse da coletividade;

- b) A comunicação é pública porque se dá na esfera pública conforme a descrita por Habermas (visão de Jaramillo López, 2010b);
- c) A comunicação é pública porque ocorre no “espaço público”, ou seja, no espaço de debate que se forma entre todos os atores da sociedade em geral: Estado, empresas, Terceiro Setor, cidadãos, etc. (Oliveira, 2004, p. 187-189).

Partimos, portanto, da premissa de que o público nem sempre é estatal, mas o estatal é sempre público. O que se refere ao Estado – inclusive o poder político – não precisa estar presente na esfera pública para ser considerado “público” (Bobbio, 2010, p. 28). Sob esse ponto de vista, toda a informação de domínio estatal é presumível de ser requisitada e disponibilizada sem constrangimentos e a qualquer tempo, quando não se tratar de sigilo de Estado. Ela tem um potencial normativo – embora nem sempre factível – de se tornar conhecida e visível. De um lado, o Estado não deve obstar a passagem de informação (que tem natureza pública) à esfera pública, quando solicitado, e de outro, ele mesmo deve agir na promoção dessa informação/comunicação. O Estado tem, portanto, uma peculiaridade em relação aos demais promotores/atores de *comunicação pública*: ele age por dever.

2.5.3 O interesse público e o interesse privado

Sendo a *comunicação pública* muitas vezes definida principalmente a partir do interesse público, é fundamental que se desenvolva aqui esse conceito. De acordo com Mello (2001), acaba-se ao delinear que o interesse público é o *interesse do todo*, do *próprio conjunto social*, o que não se confunde com a ideia de soma de interesses individuais. O autor considera falso, no entanto, acentuar-se o antagonismo entre o *interesse das partes* e o *interesse do todo*, pois, segundo ele, existe uma relação indissolúvel entre o *interesse público* e os interesses ditos individuais: “o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)” (Mello, 2001, p. 58).

Mello exemplifica a questão ao tratar de uma situação de desapropriação: o indivíduo pode ter o interesse de não ser desapropriado em um dado momento, mas não pode, individualmente, ter o interesse de que não haja o instituto da desapropriação, mesmo que isso eventualmente venha a ser usado em seu desfavor. A construção de escolas, ruas, estradas, depende de desapropriações, portanto a disponibilidade de áreas não pode ficar apenas a cargo da vontade dos proprietários (Mello, 2001, p. 58-59).

O autor frisa que “o interesse público é uma faceta dos interesses individuais, sua faceta coletiva, e (...) é, *também, indiscutivelmente, um interesse dos vários membros do corpo social* – e não apenas o interesse de um todo abstrato” (Mello, 2000, p. 59). Nesse ponto, ele demonstra que nem sempre os interesses do Estado coincidem com o interesse público, ou seja, dos partícipes da sociedade (exemplo: um aumento excessivo de impostos). Portanto, o Estado pode ter interesses privados assim como qualquer outra pessoa, mas só pode defendê-los quando estes não se chocam com os interesses públicos propriamente ditos: na administração pública, deve ser observada sempre a supremacia do interesse público sobre o interesse privado (Mello, 2001, p. 60-68).

2.5.4 A comunicação pública como “sinônimo” de radiodifusão no Brasil

Outra dificuldade de uma visão mais abrangente da *comunicação pública* em nosso país é o fato de o termo ser muitas vezes associado quase que exclusivamente à existência de um sistema de radiodifusão pública. Propomos, portanto, a seguir, uma breve análise sobre esse quesito.

No Brasil, todo o sistema de radiodifusão é objeto de concessão pública, conforme a Constituição Federal, art. 21, inciso XII⁹⁹. Por isso, emissoras de rádio ou televisão, públicas ou privadas, prestam um serviço público. O que quer dizer que essas emissoras, mesmo quando são comerciais, realizam, ao menos em parte, funções de *comunicação pública*.

A Constituição Federal, em seu art. 223¹⁰⁰, explicita a matéria, porém, promove uma confusão conceitual ao classificar a radiodifusão brasileira em três sistemas complementares: o privado, o público e o estatal. Nas palavras de Eugênio Bucci, jornalista e ex-presidente da

⁹⁹ Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

b) (...)

¹⁰⁰ 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 complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

Radiobrás – empresa estatal que foi absorvida pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC)¹⁰¹ –, A CF cria um limbo ao não apresentar uma distinção clara entre o que se considera radiodifusão pública e radiodifusão estatal, no Brasil:

O limbo (...) começa na própria Constituição, que institui os sistemas estatal e público de radiodifusão sem indicar uma distinção mínima entre ambos. Prossegue na ausência de lei complementar para organizar a matéria. Poucos são os estudiosos que sabem fazer uma distinção sensata entre o que é o sistema estatal e o público. No vazio legal, o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que ‘defende o ponto de vista do governo’ e a pública é aquela que ‘dá voz à sociedade’. Não é nada disso, mas o senso comum prevalece (Bucci, 2008, p. 259).

A proposta de Bucci é que existam apenas dois sistemas de radiodifusão: o público e o privado, sendo o estatal considerado uma subcategoria do público:

Os meios estatais não têm, não podem ter e não podem abraçar “ponto de vista”. Os meios estatais são públicos, por definição, o que quer dizer que não pertencem mais a uns, que apoiam o governo, do que a outros, que não o apoiam. Não se pode admitir, sob nenhuma justificativa, que um lápis, uma impressora, uma ambulância ou um canal de TV do Estado não sejam administrados com critérios impessoais. Não se pode admitir que se subordinem a “pontos de vista”. O que é estatal, ora essa, também é público – obviedade que parece ter sido esquecida. Em matéria de comunicação pública, não pode haver dúvidas, o estatal deve ser entendido como uma subcategoria do público, ou seja: embora nem tudo que é público seja estatal, tudo o que é estatal só pode ser público (Bucci, 2008, p. 259-260).

Em outras palavras, embora a redação do art. 223 seja confusa, a Constituição de 1988 é clara ao vedar que quaisquer recursos públicos (materiais, financeiros e de pessoal) sejam usados para a promoção partidária, pessoal ou ideológica, em qualquer nível administrativo. Nenhum canal de radiodifusão estatal pode ser posto a serviço de interesses de um político, de um gestor ou de um governo.

É, portanto, fundamental que haja autonomia editorial das emissoras, de modo que governantes/gestores não tenham poder de intervir na dinâmica de produção de seus conteúdos. E isso não se garante com o uso do rótulo “público” ou “estatal”, nem tampouco se relaciona com a natureza jurídica ou tipo de financiamento da emissora, que geralmente é majoritariamente público, mas, sim, pela forma como se propõe compor o seu conselho administrativo. A EBC, por exemplo, é uma empresa pública¹⁰², que foi criada com

¹⁰¹ A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) é a rede do sistema brasileiro de radiodifusão pública. A EBC Foi criada pela medida provisória 398/2007, convertida na Lei 11.652/2008.

¹⁰² A EBC é uma empresa pública de natureza jurídica privada. No Brasil, as empresas públicas federais tem vinculação estatal: elas têm natureza jurídica privada (por atuarem em ramo que tem concorrência no mercado), mas são formadas por capital 100% público. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello: “*empresa pública federal* é a pessoa jurídica criada por lei como instrumento de ação do Estado, com personalidade Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos

autonomia editorial limitada: vincula-se ao Poder Executivo, mais especificamente à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, e a nomeação do seu conselho administrativo cabe ao Presidente da República.

Outro problema do art. 223, além da separação do “estatal” e do “público”, é induzir a leitura de que o papel do Estado para com a *comunicação pública* contempla-se unicamente pela viabilização da existência de emissoras públicas, criadas em alternativa à imprensa comercial. No caso, o que se discute não é se as emissoras públicas cumprem e de que forma – satisfatória ou não – a sua função social. O que está em pauta é a redução da *comunicação pública* – naquilo que se espera que a sociedade tenha como garantia de direito à informação por parte do Estado – a sistema de radiodifusão pública.

Todo esse cenário ajuda a reforçar a ideia já enraizada no contexto político brasileiro de que a comunicação estatal ou de governos – principalmente a realizada por assessorias de comunicação de instituições públicas, objeto da presente pesquisa – é algo à parte da *comunicação pública*, ou seja, é quase sempre vislumbrá-la sob o ponto de vista político-ideológico, a serviço do interesse de governantes, e não como informação voltada para o interesse coletivo, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes.

2.6 CAMINHANDO PARA UM CONCEITO

A *comunicação pública* pode ser protagonizada por diversos atores: Estado, Terceiro Setor¹⁰³ (associações, ONGs, etc.), partidos políticos¹⁰⁴, empresas privadas, órgãos de

---

de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal” (Mello, 2001, p. 147).

¹⁰³ O Terceiro Setor, no Brasil, do ponto de vista formal, é composto de entidades de natureza jurídica privada sem fins lucrativos. O que a Constituição Federal e o Código Civil classificam, segundo Rodrigo Mendes Pereira (2006), como entidades sem fins lucrativos (associações, fundações, sindicatos, partidos políticos, cultos religiosos e igrejas, serviço social autônomo) não coincide, no entanto, com o que se entende por Terceiro Setor na sociologia: agentes privados com fins públicos. Entre os grupos anteriormente citados, existem várias instituições, como as cooperativas, por exemplo, que não se encaixam nesse perfil. Assim, Alexandre Ciconello (apud Pereira), diz que, sob o prisma jurídico: a) entidades do Terceiro Setor não objetivam necessariamente finalidade pública; b) a finalidade pública não se vincula ao formato jurídico de uma associação ou fundação; c) é uma distorção relacionar o conceito de Terceiro Setor a entidades sem fins lucrativos com finalidade pública, induzindo à interpretação de que entidades do Terceiro Setor têm natural vocação pública. Sobre o assunto ver: Pereira, Rodrigo Mendes (2006). Terceiro Setor: identificando suas organizações e propondo um novo conceito.

Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em:

<http://www2.oabsp.org.br/asp/esa/comunicacao/esa1.2.3.1.asp?id_noticias=43>. Acesso em: 16 abr. 2012.

¹⁰⁴ Os partidos políticos, no Brasil, são pessoas jurídicas de Direito Privado. A legislação que trata do tema é a Constituição Federal (art. 17), a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (art. 1º) e o Código Civil (art. 16, III, com redação dada pelo art. 59 da Lei nº 9096/95).

imprensa¹⁰⁵ privada ou pública, sociedade civil organizada, etc. Ela não se determina exclusivamente pelos promotores/emissores da ação comunicativa, mas, sim, pelo objeto que a mobiliza, no caso, o interesse público, afastando-se ainda, de uma finalidade de cunho mercadológico. Perpassa, portanto, as três dimensões apontadas por Mancini (2008).

É uma comunicação que tem o olhar voltado à coletividade. Conforme López (2003), é a intenção do agente – o enfoque que ele dá na ação comunicativa – que faz com que ocorra uma transmutação de sentido:

(...) Cuando se entiende esa naturaleza colectiva, pública de la comunicación y deja de obedecer a un propósito particular, cambia la intención, se comunica con otra intención, con una intención colectiva, y esto obliga a replantear todos los roles, a mirar de otra manera el papel que cumplen los sujetos que interactúan en la comunicación colectiva. Y ese comunicar colectivo en función de un interés colectivo a lo que apunta es hacia lograr la movilización. (Jaramillo López, 2003). Experiencia de la Comunicación Pública. **The Communication Initiative Network**. Disponível em: <<http://www.comminit.com/es/node/150447>>.

Um aspecto importante para a compreensão do conceito de *comunicação pública* é observar que ela abrange as três áreas da comunicação: o jornalismo, as relações públicas e a publicidade¹⁰⁶ e propaganda. E que essas não devem ser confundidas com as formas de mediação utilizadas: radiodifusão, impressos, Internet e outros, que cabem nos três modelos, nem tampouco com os seus promotores/sujeitos. Não é difícil observar, porém, que, pela natureza de suas atividades, o jornalismo é a área que mais tem proximidade com o interesse público, enquanto a propaganda e a publicidade, por sua natureza persuasiva e voltada a fins mercadológicos, menos. A partir dessa lógica, e das intenções apontadas por López, apresentamos o quadro a seguir:

¹⁰⁵ A produção jornalística é compreendida sob diferentes angulações, quando questionada sobre ser ou não uma ação de comunicação pública. Para o jornalista Paulo Markun, ex-presidente da TV Cultura e ex-apresentador do programa Roda Viva, da mesma emissora, “não há jornalismo público e não-público”. Declaração dada em 22/03/2011, na palestra “Os anos 70: Vladimir Herzog e sua experiência pioneira de jornalismo independente em uma instituição pública”, no seminário “Jornalismo, Liberdade e Direitos Humanos”, promovido pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Já o jornalista e pesquisador Ubiratan Muarrek defende o “Jornalismo Cívico”, também denominado “Jornalismo de Utilidade Pública” como uma ação de *comunicação pública*. Ele entende que, nesse caso, os cidadãos vão além de leitores passivos, sendo engajados nos processos de transformação social. Muarrek dá como exemplo a campanha “Paz no Trânsito”, promovida pelo jornal *Correio Brasiliense*, que também se posicionou durante a campanha, revisando valores tradicionais da imprensa moderna como a neutralidade. Ver:

MUARREK, Ubiratan. **Jornalismo Cívico: o resgate do dia-a-dia**. In: COSTA, João Roberto Vieira da (Org.). *Comunicação de Interesse Público: Ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo: Jaboticaba, 2006, p. 139-156.

¹⁰⁶ Publicidade aqui deve ser entendida como atividade profissional comunicativa voltada à promoção de produtos e não como o conceito kantiano de publicidade descrito no primeiro capítulo.

Figura 5: Gradação das intenções do agente de comunicação pública. Fonte: Bucci, Koçouski

Se a *comunicação pública* não se delimita apenas pelos seus promotores/emissores, a análise a partir destes permite ao menos perceber que o Estado é crucialmente diferente em relação aos demais atores, uma vez que suas atividades – por dever – precisam ser pautadas sempre pela supremacia do interesse público em relação ao interesse privado. Mas o Estado distingue-se principalmente pelo fato de que suas atividades exigem transparência e conformidade ao princípio constitucional da publicidade. Pois, conforme aponta Bobbio:

A república democrática – *res publica* não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige que o poder seja visível: o lugar onde se exerce o poder em toda forma de república é a assembleia dos cidadãos (democracia direta), na qual o processo de decisão é *in re ipsa* público, como ocorria na ágora dos gregos; nos casos em que a assembleia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público de modo a que qualquer cidadão a elas possa ter acesso (Bobbio, 2010, p. 30).

O Estado é, portanto, o único entre os demais atores que, ao menos por seu caráter normativo (o que não significa que na prática assim o seja), deve atuar integralmente com a *comunicação pública*. Todos os demais atores têm a liberdade de desenvolver ações comunicativas que não sejam propriamente voltadas ao interesse público, promovendo produtos, serviços e ideologias, representando tanto pessoas quanto grupos econômicos,

religiosos, políticos, etc.

Este trabalho defende, portanto, que toda a comunicação no âmbito estatal deva ser tratada pelo viés da *comunicação pública*, como o reconhecimento do direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado, mas também quando é representado por meio da imprensa ou de qualquer outro tipo de coletividade – de ser informado sobre os atos dos governos/administrações (princípio constitucional da publicidade). O uso da comunicação social para fins de promoção pessoal, partidária ou ideológica, prática corriqueira no Brasil, é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade¹⁰⁷.

O Estado é um ator central na *comunicação pública*, pois, do ponto de vista formal, é o responsável por negociar no ambiente de tensão que se forma pelas demandas sociais existentes, seja por meio de edição de novas leis, pela consolidação de políticas públicas, no arbítrio da Justiça ou ainda na garantia dos preceitos constitucionais. Nesse sentido, o Estado está o tempo todo agindo em relação à sociedade – e esta, por sua vez, tentando influenciar suas decisões.

Duas classificações propostas pelo colombiano Jaramillo López (2004) mostram-se particularmente úteis: a) a *comunicação pública* se realiza em diversos níveis: informação, consulta, deliberação, consenso e corresponsabilidade (vide Figura 4); e b) a *comunicação pública* tem as seguintes dimensões: política, mediática, estatal, organizacional ou de vida social.

Partindo dessa lógica, a *comunicação pública* em órgãos do Estado pode abarcar ações como: divulgação de políticas públicas, atendimento à imprensa, transparência pública, apresentação do ponto de vista dos gestores (porta-vozes, pronunciamentos), ações diretas de relacionamento com o cidadão (balcão de atendimento, salas da cidadania, reuniões, fóruns participativos, etc.). Mas o que faz com que essas atividades tornem-se *comunicação pública* é a observação dos preceitos apontados por Zémor (1995): intervir para o envolvimento e a participação dos cidadãos nas decisões públicas; não enganar por ocultamento de dados; garantir e oferecer o acesso às informações públicas, fornecer dados claros que permitam a avaliação e a pertinência das políticas públicas implantadas; não usar a comunicação social como instrumento de propaganda partidária, política ou ideológica; ter em mente que o trabalho público visa ao benefício social. Nas palavras de Franca Faccioli, “a área pública

---

¹⁰⁷ O princípio constitucional da impessoalidade está no art. 37 da Constituição Brasileira. Conforme o jurista Hely Lopes Meirelles: “Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º) (Meirelles, 1993, p.85)

impõe certeza, imparcialidade, confiança, assunção de responsabilidade” (Faccioli, 2002, p. 23).

A *comunicação pública* não é um modelo utópico, em substituição às demais formas comunicativas existentes. Ela tem um campo definido de abrangência. Embora apresente como característica intrínseca a perspectiva ética do interesse público – sem a qual ela deixa de existir enquanto conceito –, é apenas parte do campo mais amplo que se chama comunicação social. Até mesmo por sua ética voltada ao “interesse público”, seu alcance torna-se restrito a certas condições e atividades.

E, finalmente, apresentamos o seguinte conceito: *comunicação pública* é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos.

Com base no que foi discorrido no presente capítulo, o quadro a seguir apresenta quais atores têm mais relação com a atividade de *comunicação pública*, a partir do intercruzamento de promotores/sujeitos e de suas características funcionais, levando-se em conta ainda a natureza jurídica das instituições:

Comunicação pública - atores

Devem atuar primordialmente na perspectiva da Comunicação Pública (CP):

- Emissoras públicas (rádio e TV);
- Emissoras estatais (rádio e TV);
- Serviços de prestação de informação de órgãos estatais:
  - a) assessorias de imprensa;
  - b) atendimento ao cidadão;
  - c) serviços de porta-voz;
  - d) sites e portais abertos com informação de interesse público.

Devem atuar principalmente na perspectiva da CP por utilizarem capital público:

- Empresas públicas: têm capital 100% público, mas natureza jurídica privada, ou seja, atuam segundo as regras de mercado em relação à atividade desenvolvida.

É altamente desejável, pela atividade que realizam ou pelo uso de recurso público, que realizem CP:

- Serviços de comunicação de organizações não-comerciais que tematizam agendas de interesse público:
  - a) ONGs;
  - b) rádios ou entidades comunitárias;
  - c) partidos políticos (uma face deles);
  - d) movimentos sociais.
- Organizações comerciais e/ou concessões públicas voltadas à informação:
  - a) jornais;
  - b) rádios comerciais;
  - c) emissoras de televisão;
  - d) provedores de Internet.
- Serviços relacionados a Parcerias Público-Privadas (PPP) e concessões de serviços públicos em geral;
- Empresas de economia mista (uma face delas).

Podem realizar CP:

- Organizações privadas que optem tematizar agendas de interesse público:
  - a) estratégias de ação comunicativa em que a empresa seja efetivo agente social (atue em seu processo produtivo ou fora dele na promoção do meio ambiente, de direitos sociais, educativos, trabalhistas, de qualidade de vida etc);

- b) estratégias de transparência e relacionamento que extrapolem ou complementem as exigências legais;
- c) ações de advocacy.
- Cidadãos comuns (blogs).

Fonte: Bucci/Koçouski

Quadro 9. A comunicação pública a partir dos atores. Fonte: Bucci/Koçouski.

3. CIDADANIA E DIREITO À INFORMAÇÃO

A abordagem do presente trabalho, que é interdisciplinar, leva em conta o fato de que Direito e Sociologia caminham juntos. O próprio Habermas reconhece a existência de uma “Sociologia do Direito”, em *Direito e Democracia* (1994a, 1994b). Quando se tratam de questões relativas ao Estado, como é nossa proposta, essa relação fica ainda mais estreita. É preciso reconhecer, no entanto, que a existência de uma lei por si só (seu caráter regulatório) não garante aplicação prática ou reconhecimento (legitimidade). E, de outro modo, o abandono do aspecto legal representa a ruína de uma Constituição, que é o pilar de qualquer democracia.

Como aponta Paulo Bonavides (1995[2010]), a Constituição tem duas dimensões: uma jurídica e outra política. A correspondência entre essas duas dimensões garante a legitimidade constitucional, pois, caso contrário, corre-se o risco de dar espaço aos regimes de exceção:

A consequência é comum tanto para os que se abraçam ao formalismo jurídico extremo como para os que entronizam tão somente a realidade sociológica: o fim da Constituição jurídica, sacrificada, num caso pelo excesso de ficção, noutro caso, pelo excesso de realismo (Bonavides, 1995[2010], p. 348).

A crise de legitimidade constitucional brasileira ocorre, Segundo Bonavides (2010), principalmente em virtude dos retardamentos políticos de evolução constitucional, pelo fato de a sociedade brasileira estar ancorada em estruturas patriarcais e oligárquicas, pelos atrasos econômicos e por dificuldades geradas pelo próprio sistema capitalista.

Desde a redemocratização do país, passaram-se pouco mais de 20 anos. E, apesar de a história ter deixado marcas profundas no modo de ser da política brasileira, é inegável que a Constituição de 1988 representou muitos avanços. Mesmo assim, alguns aspectos constitucionais ainda não foram totalmente incorporados às práticas cotidianas, como, por exemplo, o reconhecimento do dever estatal de informar.

Considerando a democracia o “poder visível” – e também um elemento indispensável à *comunicação pública* –, pactuamos com a percepção do filósofo italiano Norberto Bobbio (1984[2006]) de que o “poder invisível”, aquele à mão dos governantes, não tem recebido a devida atenção dos escritores políticos. Assim ele afirma:

Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definindo como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se estivesse escondido?) (Bobbio, 1984[2006], p. 100).

Para que o povo possa debater e participar dos assuntos relacionados à **res pública**, o

direito à informação torna-se imprescindível. Fernando dos Reis Condesso (2007, p. 55), aponta que há uma distinção entre o “direito **da** informação”, relacionado à liberdade de imprensa, e o “direito **à** informação”, que é aquele no qual qualquer cidadão pode acessar diretamente o poder administrativo.

A Constituição brasileira assegura o direito de acesso às informações públicas no art. 5, inciso XXXIII, e também no art. 37, que afirma ser a *publicidade* um dos princípios da administração pública. Mas o *princípio constitucional da publicidade* ainda não é muito bem compreendido, sendo muitas vezes confundido com publicidade comercial, até mesmo pela proximidade com que os dois temas aparecem no texto da Constituição.

Em resumo, o Estado tem o dever de informar seus atos, de mostrar aquilo que faz para os cidadãos e seus representantes. Como observa Bobbio, no Estado de Direito, “o caráter público é a regra e o segredo, a exceção” (Bobbio 1984[2006], p. 100). No Brasil, a falta de contornos claros (do ponto de vista legal) sobre o que podia ser definido como segredo e, de outro modo, de quem teria o poder de classificação dos temas sigilosos, levou algumas vezes à inversão da lógica apontada por Bobbio¹⁰⁸. No entanto, a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei Geral de Acesso à Informação”, veio preencher essa lacuna jurídica.

Quando esse projeto começou, em 2010, o direito de acesso a informações de posse dos órgãos públicos ainda não estava plenamente assegurado, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Isso começou a mudar com a aprovação da Lei 12.527/2011, pois, com ela, houve o desnudamento de um tema que é de suma relevância para a vida política do país. Assim, o presente capítulo busca mostrar parte dessa trajetória, relacionando ainda questões de cidadania com os aspectos legais brasileiros.

3.1 CIDADANIA, DIREITOS E DEVERES

Em sentido etimológico, cidadania – *civitatis*, palavra de origem latina (Lima, 2006, p.10) – significa a qualidade ou condição de cidadão, de habitante da cidade¹⁰⁹. No estrito senso jurídico, remete aos direitos e deveres de um indivíduo membro de um Estado. Já em sua dimensão sociológica, conforme descrito por Thomas Humphrey Marshall durante

¹⁰⁸ A discussão sobre essa temática pode ser consultada em:

BADIN, Luiz Armando. **O direito fundamental à informação em face da segurança do estado e da sociedade**. 2007. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

¹⁰⁹ De acordo com o Dicionário Houaiss, etimologicamente, cidadania advém de *ciudadã* sob a f. rad. *ciudadan-* + *-ia*.

conferência na Universidade de Cambridge, em 1949: “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (Marshall, T. H. 1949[1967], p. 76).

Cidadania pressupõe, portanto, a prática da reivindicação, do conhecimento dos próprios direitos e obrigações, e da mobilização em prol de suas garantias. Manzini-Covre (1991[1995], p.10) aponta que a Constituição é uma poderosa arma reivindicatória, pois possibilita o encaminhamento e a conquista de propostas mais igualitárias. É também o documento que limita o poder dos governantes e estabelece o rol de direitos e deveres, o que garante a segurança jurídica da população governada. Para a autora, a cidadania é o direito à vida em sentido pleno.

Isso sugere a inter-relação efetiva entre os direitos civis, políticos e sociais, que são as três dimensões de direitos, conforme classificação estabelecida por T. H. Marshall (1967). Os direitos civis são considerados direitos de liberdades, estão relacionados a dispor do próprio corpo, à locomoção e segurança. Incluem o direito de ir e vir, a liberdade de imprensa, de pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos, assim como o direito à Justiça. Os direitos políticos dependem dos regimes democráticos¹¹⁰. Eles tratam das deliberações do homem sobre sua vida, seja por meio da participação em organismos de representação direta (partidos políticos, associações, sindicatos, etc.) ou indireta (eleições de governantes, assembleias) e implicam o esclarecimento de como se ter acesso aos mesmos. Já os últimos, os direitos sociais, são os que correspondem ao atendimento às necessidades básicas do ser humano, como alimentação, saúde, educação, moradia, renda mínima, seguridade social (Marshall, T.H., 1967; Manzini-Covre, 1995).

Conforme T. H. Marshall, não existe nenhum princípio universal que sirva de base para o estabelecimento de direitos e obrigações. As sociedades, nas quais a cidadania está em

---

¹¹⁰ Sobre as reações históricas contra a implantação das três dimensões de direitos do homem, a partir da Revolução Francesa, o pesquisador Albert O. Hirschman desenvolveu um estudo que chamou de três ondas reacionárias. A primeira ocorreu em relação à afirmação dos direitos civis, principalmente com a publicação do livro *Reflections on the Revolution in France* [Reflexões sobre a Revolução na França] (1790), de Edmund Burke, que provocou intensa polêmica sobre a Declaração dos Direitos do Homem. A segunda foi a que se opôs ao sufrágio universal, com tentativas de recuo nos avanços de participação popular na política. E a última foi a crítica contemporânea ao *welfare state*, com investidas no sentido de “reformular” alguns de seus aspectos. Ao esboçar as críticas às iniciativas que ele chama de “progressistas”, Hirschman elaborou três teses reativo-reacionárias: a *tese da perversidade*, a *da futilidade* e a *da ameaça*. Na *perversidade*, a alegação é que qualquer ação proposital visando à melhoria da atual ordem irá apenas exacerbar a atual situação, ou seja, produzirá um efeito contrário ao desejado. Na *futilidade*, a afirmação é que as tentativas de transformação social não produzirão efeito a ponto de “deixar uma marca”. E na *ameaça* a argumentação é de que o custo da mudança é muito alto, pois coloca em perigo outra importante realização existente.

Ver HIRSCHMAN, Albert O. **A Retórica da Intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. Tradução de Tomás Rosa Bueno.

desenvolvimento, criam a imagem de uma cidadania ideal e assim mensuram o sucesso de suas aspirações (Marshall, 1967, p.76).

Bobbio, por sua vez, diz que não existem direitos fundamentais por natureza, como apoiavam os jusnaturalistas: “o que parece fundamental em uma época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e outras culturas” (Bobbio, 1992 [2004], p.18). Os direitos são fruto da civilização humana, sendo, portanto, históricos e mutáveis, sujeitos à transformação e ampliação. Além de considerar que os direitos ditos naturais são históricos, outras duas ponderações fazem parte da linha de pensamento do autor: os direitos surgem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade, e tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico¹¹¹.

Bobbio refuta o jusnaturalismo moderno, que tem como precursor John Locke, para o qual o verdadeiro estado do homem não é o estado civil, mas, sim, o natural, ou seja, a natureza na qual os homens nascem livres e iguais. Para o filósofo italiano, essa condição só pode ser admitida de uma maneira ideal, lembrando o questionamento de Rousseau em o *Contrato Social*: “O homem nasceu livre e por toda parte encontra-se a ferros?” (Bobbio, 2004, p.87). Assim:

A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma essência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser. Enquanto teorias filosóficas, as primeiras afirmações dos direitos do homem são pura e simplesmente a expressão de um pensamento individual: são universais em relação ao conteúdo, na medida em que se dirigem a um homem racional fora do espaço e do tempo, mas são extremamente limitadas em relação à sua eficácia, na medida em que são (na melhor das hipóteses) propostas para um futuro legislador (Bobbio, 1992[2004], p. 29).

Até mesmo a liberdade, defendida por Kant como o único “direito irresistível”, não pode ser definida como um fundamento absoluto, segundo Bobbio: afinal, o que é liberdade, pergunta-se o autor. Poucos direitos podem ser considerados absolutos, ou seja, válidos em qualquer situação e para qualquer pessoa – exemplos desses casos são os direitos a não ser torturado ou escravizado. Os demais são não absolutos: entram em concorrência com outros direitos também considerados fundamentais. É o caso da liberdade de expressão que se contrapõe a outro direito: o de não ser caluniado, injuriado ou vilipendiado (Bobbio, 2004).

Para o autor italiano, apesar de haver uma distância entre a filosofia e a prática na questão dos direitos, as declarações dos Direitos dos Estados Norte-Americanos (1776) e da

---

¹¹¹ Bobbio diz que não se considera um cego defensor do progresso, apontando que o renascimento contínuo de ideias do passado por si só é um argumento contra a ideia de progresso indefinido e irreversível. Ele separa ainda o progresso científico/técnico do progresso moral, sendo que o primeiro sim, segundo ele, tem demonstrado características de irreversibilidade e continuidade (Bobbio, 2004, p.50-51).

Revolução Francesa (1789) são o ponto de partida para a instituição de um sistema de direitos positivos, ou seja, garantidos por lei, o que se alia ao fato de que a sociedade moderna traz consigo a concepção de contrato social. Com isso, o reconhecimento efetivo dos direitos é dado por meio das Constituições dos Estados. Uma vez vinculados a uma nação, porém, os direitos humanos passam a ser tratados apenas como direitos de cidadãos, ou seja, válidos somente para os partícipes daquela comunidade política.

Um fato novo na história, segundo Bobbio (2004, p. 26), foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, pois, pela primeira vez, a maioria dos governantes do mundo aceitou um código de conduta, que é ao mesmo tempo universal e positivo, no sentido de que os direitos do homem podem ser protegidos até mesmo contra o Estado que os violar. Também aí existe um distanciamento entre a proposta e o seu real alcance. Pois, como bem assinala Bobbio, onde a tutela internacional é possível, talvez não seja necessária, e onde é necessária, talvez não seja possível.

Na linha histórica dos direitos¹¹², Bobbio diz que primeiramente afirmaram-se os direitos civis, aqueles que dão ao indivíduo ou grupos certo grau de liberdade *em relação ao* Estado. Depois, conformam-se os direitos políticos, que garantem uma participação mais ampla no poder político, ou seja, de liberdade *no* Estado. E, por último, surgiram os direitos sociais. Estes representam o aparecimento de novos valores e necessidades, não apenas do ponto de vista formal, são os direitos relacionados ao bem-estar e à igualdade. É a liberdade garantida *através* ou *por meio do* Estado (2004, p. 32).

Outra linha cronológica de direitos é aquela sugerida pela doutrina constitucional, a partir do uso da terminologia “gerações” em vez de dimensões – o que não quer dizer que os direitos conquistados em fases anteriores foram superados, mas, sim, que estão sendo acrescidos. Apesar de não haver total consenso sobre a abrangência de cada geração, a proposta do jurista Paulo Bonavides (2006) mostra-se bastante aceita nos meios acadêmicos, sendo portando, a base que será apresentada.

Os direitos de primeira, segunda e terceira gerações correspondem respectivamente aos ideários iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade. Assim, *direitos de primeira geração* – ou direitos da liberdade/da pessoa particular – são aqueles que refletem os direitos da pessoa humana em relação ao Estado. São direitos que valorizam o homem singular. Implicam direitos de resistência ou de oposição ao Estado, denotando uma obrigação negativa

---

¹¹² Conforme análise histórica que T. H. Marshall faz sobre o surgimento dos direitos, que tem por base a Inglaterra, os direitos civis, políticos e sociais remetem respectivamente aos séculos XVIII, XIX e XX, sendo que há uma interposição cronológica quando se refere aos direitos políticos: surgiram no século XVIII, mas ainda restritos às camadas mais abastadas da população, sendo ampliados apenas no século XIX.

(não-fazer) do Estado. Compreendem os direitos civis e políticos e suas liberdades clássicas (liberdade, propriedade, resistência à opressão, etc.). Os *direitos de segunda geração* – direitos de igualdade ou sociais – são aqueles que obrigam o Estado a uma ação (prestação positiva) no sentido de promover a justiça social. Compreendem os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos e de coletividades. Os *direitos de terceira geração* – direitos de fraternidade (Karel Vasak) ou solidariedade e desenvolvimento (Etienne-Mbaya) – não se destinam à proteção de interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um Estado, mas, sim, do gênero humano em sua existência concreta. São direitos referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade (Vasak). Baseando-se em Mbaya, Bonavides diz que isso implica ajuda internacional financeira ou de outra natureza para a superação de dificuldades (Bonavides, 2006, p. 560-570).

Os *direitos de quarta geração* são direitos que promovem uma “globalização política”, contrapondo-se, portanto, à globalização econômica. Nesse ponto, aproxima-se a cidadania da presente pesquisa, já que, segundo Bonavides, são direitos de quarta geração: a democracia, o direito à informação – dentro da qual se insere a informação detida por órgãos públicos – e o pluralismo. Para o autor:

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia da comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém, enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual (Bonavides, 2006, p. 571).

Mais recentemente, depois da onda de atentados terroristas no mundo, cujo episódio mais marcante foi o ataque às Torres Gêmeas, nos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, Bonavides passou a considerar que há *direitos de quinta geração*: a paz entre as nações.

3.1.1 A cidadania no Brasil

A cidadania está plenamente ligada ao reconhecimento de direitos e deveres, que são parte do ideário iluminista. Para analisar a formação da cidadania brasileira é preciso observar, contudo, que razões sociológicas interferiram no processo histórico brasileiro, obscurecido por escravidão, patriarcalismo (exclusão das mulheres) e latifúndio, originários

de um período colonial. A Proclamação da República não alterou o quadro substancialmente, uma vez que, mesmo em momentos considerados democráticos, a matriz de uma cultura autoritária esteve presente.

Vale lembrar a análise do historiador José Murilo de Carvalho (1996, p. 338-340) sobre a construção da cidadania no Brasil no século XIX, a partir de dois eixos. Para ele, esta ocorreu: a) de cima para baixo, ou seja, foi propiciada pelo Estado. A centralidade do Estado, por sua vez, não indica o seu caráter público, uma vez que o Estado cooptou os cidadãos e estes buscaram primordialmente o atendimento de seus interesses privados; b) na esfera privada, mais próxima ao paroquialismo (caráter não-cidadão) do que ao caráter súdito (cidadão inativo)¹¹³. Segundo Carvalho, não houve espírito de nacionalismo no Brasil em período anterior à Guerra do Paraguai, ou seja, antes de 1870.

No período republicano, segundo Beatriz Kushnir (2004), antes e depois da ditadura militar, o Brasil viveu com a censura, mesmo em governos considerados não-autoritários. Já para a autora Maria de Lourdes Manzini-Covre (1996), a matriz autoritária foi assegurada principalmente pelo período militar da ideologia tecnocrática pós-68. Nota-se, porém, que apesar da intensificação do autoritarismo pós-Ato Institucional nº 5 e de suas implicações na contemporaneidade, a cultura autoritária sempre foi uma marca na constituição da história brasileira.

Venício Artur de Lima cita o estudo de Carvalho e observa que o assunto cidadania era praticamente inexistente nas ciências sociais brasileiras até os anos 80 do século passado. Foi o advento da “Constituição Cidadã de 1988” que trouxe o tema para a sociologia política, a antropologia e a história. Ao considerar o moderno conceito de cidadania, Lima aponta que o Brasil, no seu contexto cultural, é um país onde as relações desempenham um papel predominante na definição da ordem social. Assim, em vez do *motto* igualitário “quem você pensa que é?”, predomina o autoritário e hierárquico “você sabe com quem está falando?” (2006, p. 12).

---

¹¹³ O historiador José Murilo de Carvalho analisa o tipo de construção de cidadania brasileira, no século XIX, apoiando-se em distinções sugeridas por Bryan S. Turner (1990), que sugere dois eixos analíticos. O primeiro indica a direção do movimento: de baixo para cima (experiências históricas marcadas pela luta por direitos civis e políticos, conquistados com o Estado absolutista) ou de cima para baixo (o Estado manteve a iniciativa de mudança, sendo esta aos poucos incorporada pelos cidadãos). O outro eixo é a dicotomia público-privado. A cidadania é construída dentro do espaço público, com a conquista do Estado, ou no espaço privado, mediante organizações voluntárias que surgem como barreiras à ação do Estado. Segundo Carvalho, a formação da cidadania brasileira é mais assemelhada ao caso alemão, na qual a cidadania é formada de cima para baixo e dentro do espaço privado, mas com diferenças peculiares, uma vez que o brasileiro não apresenta os traços da cultura alemã de obediência rígida ao poder e às leis. Neste caso, o privatismo brasileiro se aproxima mais ao paroquialismo do que à cultura súdita alemã. Sobre o tema: CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 337-359, 1996.

A revalorização da cidadania no Brasil, na visão de Alzira Alves de Abreu (2003, p. 27), tem relação com o enfraquecimento do debate sobre a “luta de classes”. Segundo ela, a esquerda brasileira lutou por décadas pela implantação do regime socialista, mas foi somente com a vigência do período militar que se tornou evidente a necessidade de proteção dos direitos formais contra os abusos de poder. Ela cita que a cidadania não era um tema relevante, principalmente pela influência marxista entre os cientistas sociais – lembrando que Carvalho (1996) concebe a cidadania como a maneira pela qual as pessoas se relacionam com o Estado.

Para ilustrar a questão, é importante ressaltar um trecho de alguns extratos do pensamento de Marx compilados por Weffort (2006[2010]). O posicionamento do pensador alemão era de que a “emancipação política” só poderia ocorrer com a “emancipação social”, ou seja, pela revolução do proletariado¹¹⁴. Marx faz uma crítica ao que ele chama de cidadania do “homem egoísta”:

É precisamente estranho que um povo que começa a se libertar, a derrubar todas as barreiras que separam os seus distintos membros, a fundar uma comunidade política, proclame solenemente o direito do homem egoísta, dissociado de seu semelhante e da comunidade (Déclaration de 1791) [...] Mas esse fato se torna ainda mais estranho quando verificamos que os emancipadores políticos rebaixam até mesmo a cidadania, a *comunidade política* ao papel de simples meio para a conservação dos chamados direitos humanos; que, por conseguinte, o *citoyen* é declarado servo do *homme* egoísta; degrada-se a esfera comunitária em que atua o homem em detrimento da esfera em que o homem atua como ser parcial; que, finalmente, não se considera como homem *verdadeiro* e *autêntico* o homem enquanto cidadão, senão enquanto burguês [...] (MARX apud WEFFORT, 2006 [2010], p. 255).

Ainda nesse contexto, Abreu (2003) cita que a transição democrática brasileira teve uma particularidade: ocorreu impulsionada pelas mudanças econômicas internacionais. Os reflexos desse processo foram a formação de blocos econômicos e políticos e o enfraquecimento do Estado-nação. Observa-se, portanto, que o ressurgimento da cidadania na pauta nacional acontece ao mesmo tempo em que o Estado, como agente de sua efetivação, começa a ter o seu poder de atuação diminuído. Conforme Carvalho:

A queda do império soviético, o movimento de minorias nos Estados Unidos e, principalmente, a globalização da economia em ritmo acelerado provocaram e, continuam a provocar, mudanças importantes nas relações entre Estado, sociedade e nação, que eram o centro da noção e da prática da cidadania ocidental. O foco das mudanças está localizado em dois pontos: a redução do papel central do Estado

¹¹⁴ Marx faz uma crítica à proclamação dos direitos humanos, afirmando que estes são a proclamação dos direitos do membro da sociedade burguesa, ou seja, do homem egoísta. Assim, a liberdade é a liberdade de fazer tudo aquilo que não prejudique os outros. Mas, em última instância, a liberdade é o direito de propriedade privada, de desfrutar de fortuna sem se importar com os semelhantes. A igualdade, para ele, não tem sentido político, nada mais é do que a igualdade da liberdade: “todo homem é igualmente considerado tal como uma mônada fundada sobre si mesma” (Marx apud Weffort, 2010).

como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como principal fonte de identidade coletiva (Carvalho, 2001 apud Abreu, 2003, p.31).

Uma guinada contrária à tendência de enfraquecimento do papel do Estado, porém, pode surgir a partir da recente crise econômica mundial, iniciada em 2008 e que perdura até hoje, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. A necessidade de intervenção estatal na economia, por meio da injeção financeira, além dos impactos sociais gerados com a crise, como o desemprego, a recessão e os cortes em benefícios sociais, mostra que a autorregulamentação dos mercados não funciona tão bem quanto o *laissez faire* parece apregoar.

3.1.2 Participação popular e democracia

A sociedade pós-Revolução Francesa é fruto das contradições próprias ao Iluminismo. De um lado, pela primeira vez na história, houve o reconhecimento dos direitos e deveres do homem. Este não teve mais sua vida determinada pela condição social de nascimento: passou de súdito a cidadão. Por outro lado, o modo de vida moderno formou uma sociedade de massas individualista e consumista, que concentra renda e riquezas, e que, por conseguinte, gera crescentes desigualdades sociais, motivo das principais críticas ao atual modelo societário.

Nesse cenário, Victor Gentili (2005) levanta a questão se há ou não capacidade de cada indivíduo desenvolver sua própria personalidade com autonomia em uma “sociedade de massas”¹¹⁵. Ele sugere a análise a partir de autores “otimistas” e “pessimistas”. Os primeiros seriam aqueles que acreditam na capacidade de emancipação do homem, convergindo para o pensamento do pai da psicanálise, Sigmund Freud: o indivíduo possui um “fragmento de independência e originalidade” em meio à convivência e identificação com numerosos grupos. Os segundos – a exemplo de Theodor Adorno – seriam aqueles que até enxergam brechas para a participação nesse tipo de sociedade, mas diagnosticam a impossibilidade de sua realização, pelo predomínio do isolamento e a perda de referência do mundo. Gentili aponta outros dois tipos de pensamento: o conservador, que não admite a participação das massas na sociedade, e o progressista, que é o oposto àquele, lembrando ainda que ser “pessimista” não significa ser “conservador” (2005, p. 71-78).

---

¹¹⁵ Gentili aponta que o termo “sociedade de massas” é uma expressão genérica e, portanto, imprecisa. Refere-se à vida urbana, na pólis, nas cidades, na qual emerge a possibilidade potencial de acesso a bens ou direitos para todos os homens.

Bobbio tem uma concepção liberal – não *liberista*¹¹⁶ – de sociedade, sendo, portanto, um autor de particular interesse. O filósofo italiano acredita que a democracia não repousa na soberania do povo, mas sim dos cidadãos (2004, p. 109). Para ele, o conceito de democracia é indissociável do de direitos do homem. Com isso, ele critica aqueles que pensam a sociedade como um organismo, dizendo que pelo anti-individualismo passaram praticamente todas as doutrinas reacionárias.

Ao percorrer os filósofos da antiguidade, acrescenta que a ideia aristotélica do homem como animal político serviu por muito tempo para justificar o Estado paternalista, no qual o homem era tido como sem condições de exercer o bem comum ou o seu próprio bem, pois não possuía direitos de liberdade¹¹⁷. Ele observa ainda que a herança do pensamento antigo de “busca de felicidade” não aparece mais entre as metas da Declaração de 1789, abandonando-se a premissa de que é papel do Estado fazer os cidadãos felizes. Ele recorre então a Kant, para o qual o Estado deveria dar tanta liberdade aos súditos que estes pudessem buscar a sua própria felicidade.

Apesar disso, Bobbio considera que a participação popular nos Estados democráticos sofre limitações em razão da concentração dos poderes econômico e ideológico – principalmente dos meios de comunicação. Na maior parte do tempo, a atuação dos cidadãos fica restrita a legitimar algumas classes políticas que permanecem por muito tempo no poder. Para ele, há distorções também nas propagandas veiculadas por organizações partidárias, religiosas ou sindicais. E a apatia política dos cidadãos acontece porque as atuais democracias não são “nem eficientes, nem diretas, nem livres” (2004, p. 139). Com isso, o autor não descarta a representatividade, característica intrínseca aos atuais modelos democráticos, mas observa, assim como Gentili, que é possível “democratizar a democracia”.

Ao observar o conceito de democracia, originariamente a forma de governo adotada na cidade de Atenas, na Antiguidade, nota-se que o modelo grego é substancialmente diferente do que se tem na atualidade. Na ágora, parte dos cidadãos atuava no júri e decidia diretamente sobre questões como guerra e paz e o julgamento de seus compatriotas. A liberdade, naquele

¹¹⁶ Conforme apresentado no livro de Bobbio, em nota do tradutor, em italiano há distinção entre termos que caracterizam o defensor do liberalismo no terreno político (*liberale*) e o defensor de uma irrestrita liberdade de mercado (*liberista*) (Bobbio, 1992 [2004], p.134).

¹¹⁷ Bobbio apresenta três interessantes metáforas para ilustrar a figura do poder político, advindos do pensamento antigo: a) o governante é o pastor (debate entre Sócrates e Trasímaco), os governados o rebanho (oposição entre a moral dos senhores e a moral do rebanho); b) o governante é o timoneiro, o povo a chusma que deve obedecer, pois senão leva a nave a pique (passagem descrita em *A República* de Platão); c) o governante é o pai (o Estado é a família ampliada), os súditos são os filhos que devem obedecer. Essa ideia remete ao “modelo aristotélico”: o homem como animal político nasce em um grupo social natural, a família, na qual não é livre, mas, sim, submetido à autoridade paterna (Bobbio, 2004, p. 106-107).

contexto, era entendida como a possibilidade de participar das decisões relacionadas à *pólis*. Como esse era um privilégio apenas dos “cidadãos”, ou seja, dos homens livres adultos (acima de 18 anos), ficavam excluídos do processo as mulheres, as crianças e os escravos. Como descreve Canfora (2007, p. 39-40), para alguns críticos, nem mesmo Atenas era uma “democracia”, uma vez que esta só era possível em detrimento da população não-livre, ou seja, o sistema funcionava porque havia escravos para garantir a estrutura societária vigente.

Na democracia ateniense, a esfera pública possuía maior relevância e amplitude do que a esfera privada. Essa característica vai sofrer uma inversão com a Declaração dos Direitos, na Revolução Francesa. Pela primeira vez na história, a esfera privada cresceu em importância em relação à esfera pública. Com a instauração dos direitos civis, a liberdade passou a ser compreendida como um valor individual para todo ser humano (Canfora, 2007).

Gentili (2005) aponta duas diferentes visões de autores sobre as possibilidades de participação cidadã nessa nova sociedade: a) há impossibilidade de consolidação de um autogoverno, a exemplo do que houve na *pólis* grega, em razão da vastidão do Estado nacional e da ocupação dos indivíduos com suas atividades diárias, uma vez que a escravidão não é mais desejável (Benjamin Constant); b) o argumento anterior é inconsistente, uma vez que o surgimento de recursos tecnológicos – telemática e robótica – oferece novas oportunidades de atuação coletiva (Cerroni) (Gentili, 2005, p. 85).

Na questão da democracia, um tema parece recorrente na atualidade: se o *liberismo* e o liberalismo, grosso modo entendidos como capitalismo e democracia, são ou não indissolúveis. Para Canfora (2007), acreditar que só pode haver coexistência mútua é ser “fundamentalista ‘democrático’”.

Em meio à crise das esquerdas, alavancada pela queda do Muro de Berlim, passou-se a avaliar se ainda há alguma diferenciação real entre linhas político-partidárias. Em resposta, Bobbio lançou a obra *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política* (1994/1995[2001]), na qual reafirma a atualidade da demarcação distintiva entre direita e esquerda. Para ele, o princípio norteador dessa separação está na prevalência de um dos aspectos presentes na díade igualdade-desigualdade:

Para a pessoa de esquerda, a igualdade é a regra e a desigualdade, a exceção. Disso se segue que, para essa pessoa, qualquer forma de desigualdade precisa ser de algum modo justificada, ao passo que, para a pessoa de direita, vale exatamente o contrário, ou seja, que a desigualdade é a regra e que, se alguma relação de igualdade deve ser acolhida, ela precisa ser devidamente justificada (Bobbio, 1994/1995[2001], p.23).

Bobbio (2001) propõe que “a condição preliminar para que se faça uma análise conceitual dos dois termos é a de que se prescindia do seu significado emotivo, com base no

qual a esquerda é boa e a direita é má, ou vice-versa” (Bobbio, 2001, p.14-15). Para o filósofo italiano, axiologicamente igualdade e desigualdade devem ser pensados de maneira neutra. Canfora (2007, p. 34-35) refuta a posição de Bobbio, ao preferir a díade de Alessandro Pizzorno, que apresenta no centro de lutas do mundo duas relações: a inclusão (promovida pela esquerda) e a exclusão (direita).

3.1.3 Ética, cotidiano e comunidade

Além de regras legais para o reconhecimento de direitos e deveres, ou seja, sua positivação, as relações entre os seres humanos pressupõem iniciativas que fogem do aparato formal, pois são motivadas apenas pelo caráter pessoal, a consciência dos indivíduos, dos cidadãos. É nesse campo que estão a ética e os valores morais como norteadores das ações do sujeito em relação ao grupo ou sociedade. Como observa a filósofa Marilena Chauí (2003, p. 437), “ética e moral referem-se ao conjunto de costumes tradicionais de uma sociedade e que, como tais, são considerados valores e obrigações para a conduta de seus membros”.

Chauí diz que a existência moral é uma criação histórico-cultural, muitas vezes assimilada pelas sociedades como algo naturalizado, existente por si mesmo. Ela distingue então “juízo de fato”, aquele que diz como as coisas são e por que são, e “juízo de valor”, aquele que avalia e interpreta acontecimentos, sentimentos e ações. Para ela, o sujeito ético ou moral age de acordo com juízos de valor, que são normativos, ou seja, enunciam normas (não leis) do “dever ser”. As premissas do ser ético são: o reconhecimento do outro como alguém igual a ele, o controle e a orientação dos desejos e sentimentos, em conformidade com sua consciência, a ação responsável, ou seja, a análise e admissão das consequências dos atos, e, finalmente, a condição de ser livre, que é seguir regras de conduta de forma voluntária (Chauí, 2003, p. 335-336).

Um contraponto a autores considerados “liberais” é feito pela filósofa de inspiração marxista Agnes Heller (2004), que propõe a formulação de uma ética marxista. Ao fazer um diagnóstico do comportamento humano no ambiente cotidiano, ela analisa a possibilidade de desenvolvimento da individualidade – entendida pela autora como capacidade de emancipação – na atual forma societária. Para percorrer o pensamento da filósofa, serão retomados alguns aspectos analisados anteriormente por outros pesquisadores.

De acordo com Heller, o indivíduo é “simultaneamente, ser particular e ser genérico”. Ela diz que o genérico está em toda atividade do homem, embora os motivos sejam de ordem

particular. E que, no mundo moderno, pela ausência de “comunidades naturais”¹¹⁸ (2004, p. 23), aumenta a chance de o indivíduo submeter o humano-genérico a interesses relacionados a desejos pessoais e egoísmos. É nesse contexto que aparece a ética como uma necessidade de convivência da comunidade social, como uma motivação (também conhecida por moral) individual (adotada livremente), porém não particular.

Assim ela aponta:

A homogeneização em direção ao humano-genérico, a completa suspensão do particular-individual, a transformação em 'homem inteiramente', é algo totalmente excepcional na maioria dos seres humanos. [...]. A homogeneização em direção ao humano-genérico só deixa de ser excepcional, um caso singular, naqueles indivíduos cuja paixão dominante se orienta para o humano-genérico e, ademais, quando têm a capacidade de realizar tal paixão. Esse é o caso dos grandes e exemplares moralistas, dos estadistas (revolucionários), dos artistas e dos cientistas. De resto, [...] a respeito [destes] deve-se afirmar que não apenas a sua paixão principal, mas também seu trabalho principal, sua atividade básica, promovem a elevação ao humano-genérico e a implicam em si mesmos.” (Heller, 2004, p. 28-29).

Uma característica intrínseca à vida cotidiana, segundo Heller, é a imitação. Dessa maneira, o problema reside em saber se há capacidade de aflorar a liberdade individual em meio à mimese. A aspiração a uma “vida boa” e sem conflitos reforça o conformismo. Para ela, a vida cotidiana é “aquela que mais se presta à alienação” (2004, p. 37), porém isso não significa que esta seja necessariamente alienada. No movimento histórico, ela considera que a alienação teve diferentes graus de intensidade ao longo do tempo, sendo pequena nos períodos da *pólis* atica e do Renascimento, mas tendo se exacerbado no moderno desenvolvimento capitalista.

Para a filósofa, a contraposição entre indivíduo e sociedade é apenas aparente. Para chegar a essa conclusão, ela observa três tipos diferentes de relação: entre indivíduo e sociedade, entre indivíduo e grupo e, finalmente, entre indivíduo e massa.

No primeiro caso, com o aumento da integração social, a vinculação indivíduo-sociedade assume um caráter comunitário. Seriam exemplos as tribos, os clãs e a *pólis* grega. De acordo com a autora, quanto mais diferenciada e estratificada a sociedade, mais dificilmente esta se tornará uma comunidade. Assim, o potencial de concretização do ideário comunista é analisado com bastante senso crítico, pois, segundo Heller: “Quando pensamos no futuro da humanidade, é quase impossível imaginar que a integração total possa chegar a converter-se em comunidade” (Heller, 2004, p. 66).

O segundo caso – indivíduo e grupo – diferencia-se do primeiro pelo fato de as

---

¹¹⁸ Conforme a autora, “comunidades naturais” são formadas por indivíduos cuja participação não decorre de livre escolha. Os valores e possibilidades de desenvolvimento da individualidade são determinados pela condição de nascimento.

relações interpessoais poderem ser formadas com base na casualidade. Ainda assim, segundo Heller (2004), é possível que o grupo se torne uma comunidade, desde que possua um sistema de normas concretas e válidas para todos os membros. A diferença entre as duas primeiras situações e a última – indivíduo e massa – é que esta é uma relação heterogênea, na qual o compartilhamento de interesses e objetivos comuns não é realmente necessário para que os indivíduos se reúnam em torno de uma ação coletiva.

Heller faz ainda uma crítica a autores que, de forma simplista, contrapõem multidão e comunidade, no sentido de que multidão passa a ser associada à ideia de manipulação e comunidade, à de uma democracia formada por indivíduos. Neste contexto, observa que o termo “sociedade de massas” é usado, muitas vezes, como “uma expressão metafórica para descrever uma sociedade conformista manipulada” (Heller, 2004, p. 70).

3.2 DIREITO À INFORMAÇÃO DETIDA POR ÓRGÃOS PÚBLICOS

Entre as últimas gerações de direitos figura o direito à informação, sendo que o livre fluxo de informações é considerado fundamental para a democracia e a cidadania. De parte dos órgãos públicos, estes detêm uma vasta gama de informações sob seu domínio que nem sempre flui para a esfera pública. Muitas vezes essas informações são essenciais para a qualidade de vida dos cidadãos/indivíduos, pois permitem o acesso a políticas públicas, a avaliação da eficiência de governos e governantes e, ainda, a fiscalização contra violações de direitos humanos.

Segundo Condesso, “a importância da informação detida pelas entidades públicas é de tal ordem que torna fundamental o debate sobre a transparência das organizações que a detêm e o acesso às mesmas pela comunicação social [*media*]¹¹⁹ e pelo público em geral” (Condesso, 2007, p.27).

Entretanto, só se pode dizer que existe um *verdadeiro direito à informação* quando a prestação de informações, tanto para os *media* quanto diretamente aos cidadãos, não é uma decisão dada conforme critérios subjetivos dos poderes públicos (Condesso, 2007, p.71). Sendo assim, afirma Condesso, o acesso à informação detida por órgãos públicos beneficia também – mas não somente – o exercício profissional dos jornalistas, pois o Estado deve zelar por não obstaculizar a emissão das informações que possui.

Na atualidade, o direito de acesso a informações detidas por órgãos públicos é

---

¹¹⁹ O autor português Fernando dos Reis Condesso usa a palavra comunicação social no sentido de *media*.

reconhecido por organismos internacionais como parte do direito à liberdade de expressão – que compreende a busca, o recebimento e a transmissão de informações e ideias. Esse fator representou um importante passo na expansão desse direito em âmbito mundial, conforme aponta Abdul Waheed Khan¹²⁰:

É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. Esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito à liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido (Khan, Abdul. In: Mendel, 2009, p.1).

Segundo Toby Mendel, embora o direito de acesso a informações de domínio de órgãos públicos tenha se propagado apenas recentemente no mundo, esse direito já é reconhecido na Suécia há mais de 200 anos – desde 1766, mediante a Lei de Liberdade de Imprensa (original) sueca, que tem força constitucional (2009, p.25). Outra singularidade do país é que esse direito está explicitado textualmente na Constituição¹²¹. Além disso, as leis suecas detalham tudo o que é considerado “documento oficial”, portanto, de livre acesso, a exemplo de cartas e comunicações dirigidas a servidores públicos, em se tratando de assuntos oficiais. Um desafio que se apresenta para a Suécia, no entanto, são os conflitos com a União Europeia que busca nivelar seu grau de abertura ao patamar dos demais países pertencentes à liga europeia (Swanström apud Mendel, 2009). Outro país com histórico progressista a esse respeito é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal já permitia, em 1888, a solicitação de documentos ou arquivos controlados por governos (Mendel, 2009, p. 26, 109-114).

Três fatores foram decisivos para a crescente aceitação dos países em relação ao direito de acesso a informações de órgãos públicos – por vezes chamado “direito a saber, ao conhecimento ou à verdade” – conforme Mendel. Em 1985, pela primeira vez, um tribunal internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos,¹²² reconheceu o direito à informação como um aspecto do direito geral à liberdade de expressão. Naquele momento, no entanto, ainda não se tratava especificamente de informações detidas por órgãos públicos, mas

¹²⁰ Abdul Waheed Khan foi diretor-geral assistente do Setor Comunicação e Informação da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), entre 2001 e 2010.

¹²¹ O Instrumento de Governo, um dos quatro documentos de fundação da Constituição Sueca, em seu art. 1º, Capítulo 2, diz que: “Todo (a) cidadão/cidadã terá a garantia dos seguintes direitos e liberdades em suas relações com as instituições públicas: [ ] (2) liberdade de informação: ou seja, liberdade para buscar e receber informações e de outra forma inteirar-se das declarações de outrem.” (Mendel, p.109).

¹²² A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), da qual o Brasil é país-membro.

esse fato gerou, no entanto, a base jurisprudencial¹²³ para o seu reconhecimento. Os outros dois aspectos foram a transição de diversos países do mundo para o regime democrático, a partir de 1990, e o surgimento de novos aparatos tecnológicos comunicativos (Mendel, 2009, p. 3-6).

Em 1990, apenas 13 países tinham leis nacionais de direito à informação. Atualmente, já são mais de 70, com possibilidade de ampliação para mais 20 ou 30 países (Mendel, 2009, p.3). Parte dos dados apresentados por Mendel é baseada no relatório da organização inglesa *Privacy International (PI): Freedom of Information Around The World 2006: a global survey of Access to government information laws*, elaborado por David Banisar.

A pesquisa da PI detalha 69 países nos quais existem leis ou regulamentos nacionais sobre o direito de acesso a informações públicas, e ainda inclui outros seis países em seu apêndice (Bolívia; Guatemala; Honduras; Quirguistão; Hong Kong; e São Vicente e Granadinas). Curiosamente, o Brasil não é descrito nem mencionado na pesquisa, apesar de a Constituição brasileira tratar textualmente do assunto no inciso XXXIII do art. 5º, possibilitar o recurso do *habeas data*¹²⁴ no inciso LXXII do mesmo art. 5º (parâmetro parcialmente aceito no estudo) e ainda referenciar o princípio da *publicidade* administrativa no art. 37 – que analisaremos mais adiante. Como critério geral, o relatório levou em conta a existência de uma lei de acesso à informação (de fato, até 2011 o Brasil não tinha uma lei específica a respeito), considerando, em alguns casos, a presença de sistemas alternativos. Entre os países mencionados, no entanto, o estudo observou que nem sempre a existência da lei gerou confiança nos cidadãos sobre a possibilidade de acesso a informações governamentais. Por outro lado, o relatório da PI apresenta um mapa da situação mundial – considerando países que não estão descritos na pesquisa –, no qual o Brasil aparece (em amarelo) como um país de acesso mediano (2006):

---

¹²³ Atualmente, vários organismos internacionais reconhecem o direito de acesso a informações de posse de órgãos públicos: as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa, a União Africana, a Commonwealth, assim como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Corte Europeia de Direitos Humanos já julgou casos favoráveis a esse respeito, mas ainda não tem uma declaração textual a favor (Mendel, 2009, p.7-19).

¹²⁴ O *habeas data*, conforme a Constituição brasileira (Art. 5º, LXXII), é um instrumento colocado à disposição de pessoa física ou jurídica para assegurar “o conhecimento de registros concernentes ao postulante e constantes de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, ou para retificação de dados pessoais” (Meirelles, 1993, p. 614). É considerado, portanto, um remédio personalíssimo, podendo somente ser solicitado pelo titular dos dados questionados. Dessa maneira, o *habeas data* não viabiliza legalmente o conhecimento de dados que não sejam relativos ao próprio reclamante.

Figura 6. Liberdade de informação no mundo em 2006. Fonte: Privacy International (2006)

Outra referência importante é a pesquisa da *Freedom House*, uma organização sem fins lucrativos, sediada em Washington, que advoga a democracia e os direitos humanos, monitorando violações contra liberdade de imprensa e liberdade de expressão no mundo. A entidade desenvolveu um mapa, mas com enfoque diferente da *Privacy International* (existência de leis): trata da liberdade de imprensa no mundo. De acordo com a *Freedom House*, o Brasil é um país democrático, com amplo acesso à Internet, porém, com uma imprensa parcialmente livre¹²⁵. O site do *Newseum* (Museu da Notícia), em Washington, onde o mapa está exposto, destaca que a *Freedom House* dá ao Brasil 44 pontos, numa escala de 0 a 100 (100 é a imprensa menos livre). Alguns fatos que repercutiram negativamente para o país foram a proibição de o jornal *O Estado de S. Paulo* publicar denúncias contra o ex-presidente José Sarney, em 2009, e ainda o uso de tribunais para intimidações de jornalistas e jornais em cidades de menor porte¹²⁶. Assim:

¹²⁵ Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/country/brazil>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

¹²⁶ Disponível em: <<http://www.newseum.org/exhibits-and-theaters/permanent-exhibits/world-news/press-freedom-map.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 7. Mapa da Liberdade de Imprensa. Fonte: site Newseum (2012)

Retomando Mendel, este diz que a disponibilidade de informações de posse de órgãos públicos deixou de ser tratada exclusivamente como uma medida de governança administrativa no mundo, sendo assumida como um direito humano fundamental e um elemento básico da democracia. O autor afirma que:

Sem dúvida, é surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento generalizado como um direito humano. A ideia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiões do bem público, está agora, bem arraigada na mente das pessoas. Como tal, essas informações precisam estar acessíveis aos cidadãos e cidadãs na ausência de um interesse público prevalente no sigilo. Neste sentido, as leis de direito à informação refletem a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir ao povo (Mendel, 2009, p.4).

Em relação às informações sobre alguns temas específicos – meio ambiente, direitos humanos, participação política e luta contra a corrupção – cada vez mais estão sendo firmados acordos internacionais visando à promoção da sua ampla divulgação. Um bom exemplo na questão ambiental é a Convenção de Aarhus (Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública nos Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental), pactuada entre países da União Europeia, que obriga os Estados-membros a tomarem medidas legais¹²⁷ para a implantação de dispositivos de acesso a informações ambientais. De acordo com Mendel, a Convenção, em vigor desde outubro de 2001, segue os parâmetros da

¹²⁷ A Profa. Dra. Mariângela Haswani, da ECA/USP, propõe em sua tese de doutorado que a Constituição Brasileira permita medidas legais contra eventuais negligências na divulgação de informações relevantes, a exemplo de temas relativos à saúde pública. É uma proposta avançada para os atuais níveis de cidadania, inclusive considerando-se o âmbito internacional, que tem se pautado mais por questões sobre direitos humanos, meio ambiente e combate à corrupção.

Conferência Rio 92:

Trata-se do primeiro instrumento internacional com força de lei a estipular claros padrões sobre o direito à informação. Entre outras coisas, ele exige que os Estados adotem definições amplas de “informações ambientais” e “autoridade pública”, com o intuito de submeter as exceções a um teste de interesse público e de instituir um órgão independente com poder de examinar eventuais recusas de divulgações de informações. Tal reconhecimento representa um avanço muito positivo em termos de estabelecimento do direito à informação (Mendel, 2009, p.20).

Com base em nove princípios primários de acesso a informações públicas, desenvolvidos pela *Article 19* (Artigo 19) – organização inglesa de direitos humanos, voltada à liberdade de informação e expressão – em sua publicação *Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação* (1999), Mendel diz que:

- 1) A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação. Ou seja, é primordial que leis determinem a ampla divulgação de informações de órgãos públicos e possibilitem aos indivíduos a reivindicação desse direito;
- 2) Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais. Não basta atender aos pedidos de informação, é preciso uma ação pró-ativa no sentido de informar aquilo que é primordial ao interesse público;
- 3) Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo. Além do uso dos meios de comunicação e das ferramentas eletrônicas, pode-se publicar um guia simples e acessível sobre como fazer solicitações de informações. Outra medida é melhorar os registros e bancos de dados dos órgãos públicos. Para enfrentar o sigilo também é possível adotar penalidades para aqueles que de alguma forma obstruam intencionalmente o acesso às informações;
- 4) As exceções devem ser claras e restritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”. Em outras palavras, as limitações impostas ao acesso devem ser excepcionais e considerar sempre se o interesse público da informação não é maior que o dano causado por sua revelação;
- 5) Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa. Sem a existência de um órgão de apelação no caso de recusa de informações, não se pode dizer de fato que há abertura;
- 6) As pessoas não podem ser impedidas de pedir informação em razão dos altos custos envolvidos: se houver necessidade de cobrança por um serviço de

informação pública este não pode ser tão elevado a ponto de obstar o pedido;

- 7) As reuniões de órgãos públicos requerem sua abertura ao público;
- 8) As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas: o direito à informação tem precedência em relação às leis de sigilo;
- 9) Os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos (Mendel, 2009, p. 29-42).

3.2.1 Cultura do segredo *versus* cultura do acesso

A democracia é o regime do poder visível. No entanto, como no mito da caverna¹²⁸ de Platão, a “realidade” que se apresenta no exercício do poder por vezes não passa de uma mera projeção de sombras. A saída para a luz, o enxergar com contornos claros, podem ofuscar, num primeiro momento, os olhos ainda sensíveis. Mas esse momento faz parte de um processo democrático ao qual o cidadão não se deve furtar, sob pena de uma vida nas sombras, sem o desenvolvimento de uma cidadania plena.

Como bem aponta Bobbio (1984[2006], p. 97-120), baseando-se no livro *Os limites da legitimidade*, do americano Alan Wolfe, ao lado de um Estado visível existe sempre um Estado invisível. A capacidade de ocultação existe, é real, e precisa ser combatida, pois muitas ingerências escondem-se por trás da falta de transparência pública, aqui entendida como o conhecimento amplo da gestão pública. Além disso, não há como se falar de uma esfera pública efetiva quando o poder não se revela. Ou seja, quando não há *publicidade* de Estado, não há também um real debate público.

Bobbio aponta que o tema do poder invisível foi até o momento pouco explorado, inclusive porque escapa às técnicas tradicionais de pesquisa utilizadas pelos sociólogos. A democracia, porém, nasceu com a perspectiva de eliminar o poder invisível e de implementar ações que pudessem ser desenvolvidas publicamente, dando transparência ao poder, um poder

---

¹²⁸ O mito da caverna é uma descrição metafórica presente no livro *A República*, de Platão, sobre uma caverna subterrânea, acima da qual há uma abertura para a luz. Nela, havia homens presos com seus pescoços e pernas atados a grilhões, o que os dava apenas a capacidade de olhar para frente. Atrás deles, ao longo de uma vereda mais alta, havia uma fogueira e um muro sobre o qual, tal como um anteparo para marionetes, circulavam estátuas de figuras humanas e de animais feitas de pedra e outros artefatos manipulados por carregadores. Sem poder se mover para os lados, os homens presos somente enxergavam as sombras que se projetavam à sua frente das figuras que eram carregadas (ecos das vozes dos carregadores seriam tomados como sendo vozes das figuras). Assim, caso um preso pudesse se libertar das amarras viraria a cabeça e erguendo o olhar poderia fitar a luz. Porém, a princípio, essa sensação seria altamente incômoda. E caso o homem liberto fosse arrastado para fora da caverna, levaria ainda algum tempo para se acostumar à luz (a ascensão da alma ao inteligível).

“sem máscaras” (Bobbio (1984[2006]), p. 41-42). Assim:

(...) a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é (Bobbio, 2006, p. 42).

O tema direito à informação de posse dos órgãos públicos ganhou notoriedade no Brasil, mais recentemente, mediante a publicação da Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei 12.527/2011). Assim, a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou uma cartilha¹²⁹ na qual apresenta um importante enfoque sobre a cultura do segredo *versus* a cultura do acesso no país.

Segundo a cartilha, a cultura do segredo na gestão pública é pautada pela ideia de que a informação representa riscos, criando percepções como: a) o cidadão só pode ter informações que lhe digam respeito; b) os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse; c) a demanda do cidadão sobrecarrega os servidores e compromete outras atividades; d) cabe à chefia decidir sobre a liberação ou não da informação; e) os cidadãos não estão preparados para exercer o direito à informação.

Já na cultura do acesso, os agentes públicos têm a consciência de que a informação pertence ao cidadão e cabe ao Estado fornecê-la de forma rápida e compreensível. Assim: a) a demanda do cidadão é vista como legítima; b) o cidadão pode solicitar a informação sem necessidade de justificativa; c) são criados canais eficientes entre governo e sociedade; d) são estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações; e) os servidores precisam ser constantemente capacitados para atuar na implantação da política de acesso à informação.

Embora tenha seu estudo focado na situação colombiana, o pesquisador Jaramillo López, em artigo publicado na internet (2005), apresenta cinco grandes problemas gerais de comunicação no setor público¹³⁰, que também podem ser admitidos no cenário brasileiro: a) a falta de visão de que a comunicação social é estratégica; b) a carência de uma verdadeira cultura de informação; c) a relação que se dá entre os servidores públicos em virtude de sua relação temporal (de longo prazo) com as entidades; d) a tendência à inércia ou a resistência a

¹²⁹ Cartilha “Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaogov/destaques/cartilha.asp>>. Acesso em: 4 mai. 2012.

¹³⁰ Em 2003, por meio da empresa Casals & Associates Inc., Jaramillo López et al desenvolveram o “Modelo de comunicação pública organizacional e informativa e de prestação de contas à sociedade para entidades do Estado – MCPOI”, que faz parte do programa “Apoio ao Fortalecimento e à Eficiência e Transparência no Estado Colombiano”, da Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional (USAID).

mudanças; e) as relações que as entidades estabelecem com os *media* de massa.

Assim, López explicita os pontos anteriormente levantados ao dizer que, no serviço público, diretores ou chefes de comunicação limitam-se a cumprir funções de apoio e operação, sendo o dirigente mais alto na hierarquia quem finalmente define o que se deve comunicar e como deve ser comunicado. Para o autor, existe carência de uma cultura de informação, entendida como a “prática do registro permanente e sistemático daquilo que é suscetível de ser convertido em informação”. E ainda há uma espécie de “diálogo de surdos” entre os dirigentes políticos e os servidores de carreira, pois os “visitantes” alegam dificuldades de trabalhar com os “residentes”, argumentando que estes faltam ao compromisso com o projeto político em desenvolvimento. A resistência a mudanças faz parte da sociedade (colombiana)¹³¹ e, por conseguinte, das entidades – há patrimônios políticos que são respeitados por tradição e ainda jogos de interesses que são característicos da política. O gestor no poder pode organizar as coisas segundo seu critério, sem um plano de longo prazo. E, finalmente, no relacionamento das organizações públicas com os *media*, há falta de compreensão de que a responsabilidade que se tem é para com a sociedade e não os *media*: acaba-se respondendo à imprensa e não à sociedade (2005).

3.2.2 O princípio de *accountability*

O termo *accountability* (“prestar contas”), amplamente incorporado ao vocabulário político, tem uma intrínseca relação com a transparência pública – uma de suas dimensões –, mas não se reduz a ela, como veremos a seguir. Segundo Kinzo (2008, p. 119), *accountability* não tem tradução equivalente na língua portuguesa, justamente por essa prática não ter acompanhado a constituição das instituições políticas brasileiras.

Para Giovanni Sartori, *accountability* – ou estar sujeito à prestação de contas na esfera pública – envolve tanto a ideia de *responsividade*, ou seja, de se esperar que os agentes públicos respondam às demandas daqueles que lhes deram o mandato, como também de responsabilidade, de se esperar que os agentes públicos ajam com eficácia e competência na gestão da coisa pública (Sartori apud Kinzo, 2008, p. 119).

A dimensão da responsabilidade pública, ou seja, da transparência, é um assunto que vem ganhado importância crescente no mundo, principalmente como uma ferramenta de

---

¹³¹ López diz textualmente que a resistência a mudanças faz parte da “nossa sociedade”.

combate à corrupção¹³². Ela remete à noção da abertura de contas públicas e de moralização da política. Dessa forma, Fernando Filgueiras diz que:

A transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democracia. É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido. Para sua consolidação como regime político, a democracia pressupõe uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum (Filgueiras, Fernando. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p.75, 2011).

Conforme defende Filgueiras, não se pode desprender o significado de *accountability* do princípio político da *publicidade* (mais amplo que transparência). A *publicidade*, para além de seu aspecto normativo, remete, no campo sociológico, à ideia de confrontação na esfera pública, onde se confere a legitimidade democrática por meio da crítica social. Assim, um dos mecanismos de *accountability* são as eleições livres (Kinzo, 2008, p. 119-125).

Nesse contexto, cabe a distinção proposta por Guillermo O'Donnell (1998) entre *accountability* vertical (entre o Poder e o cidadão) e *accountability* horizontal (entre os Poderes do Estado). O primeiro caso diz respeito à “prestação de contas” que se dá por meio das eleições, da imprensa livre e da sociedade civil organizada:

Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability vertical*” (O'Donnell, Guillermo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 28, 1998).

O segundo reflete a capacidade de as agências e órgãos do Estado controlarem e punirem os abusos cometidos por outras instâncias de governo. Assim, a *accountability* horizontal compreende:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a

¹³² Parte dessa tendência tem a ver com a ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003, atualmente com 140 países signatários, da qual o Brasil é membro signatário desde dezembro daquele ano. O acordo internacional prevê o favorecimento da disposição de informações a respeito de organização, funcionamento e processos decisórios da administração pública. Para consulta dos membros signatários, disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, Guillermo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 40, 1998).

3.3 A BASE NORMATIVA BRASILEIRA SOBRE O ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS

Embora a Constituição Brasileira de 1988 apresente dispositivos que apontem para o direito de acesso às informações de posse dos órgãos públicos, como veremos a seguir, o seu caráter menos detalhado e suas lacunas interpretativas – além da presença de uma cultura autoritária e de sigilo –, sempre foram obstáculos para que essa questão realmente fosse tratada como um direito no Brasil.

O Quadro 10 apresenta os principais artigos constitucionais que estão relacionados à liberdade de expressão e ao direito que os cidadãos têm de acesso a informações detidas por órgãos públicos brasileiros.

Somente em 2011 foi promulgada a Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei 12.527/2011) pela presidente Dilma Rousseff¹³³, na qual o tema é tratado de maneira mais minuciosa, o que representou, por este viés, um avanço. A Lei regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º (vide quadro 10), substituindo, portanto, a Lei 11.111/2005, que tratava do tema de maneira apenas pontual.

Entretanto, leis e normas são infraconstitucionais, o que significa que estão em nível abaixo da Constituição: embora não possam contrariar o texto Constitucional, têm um grau menor de importância. Leis podem ser mais facilmente revogáveis ou passíveis de alterações, o que quer dizer que a sua existência jurídica tem caráter mais efêmero. A Constituição é a Lei Maior e, portanto, a base que referencia todos os direitos dos cidadãos de um país. No que tange à relação desta pesquisa com o Direito, sua base de apoio encontra-se nos dispositivos constitucionais.

---

¹³³ Embora a Lei 12.527/2011 tenha sido promulgada após o período de recorte da presente pesquisa, ela não altera o nosso enfoque. O dever do Estado brasileiro para com o direito à informação está presente desde a Constituição de 1988, ou seja, há mais de vinte anos. A Lei em questão representou apenas a regulamentação desse direito.

Constituição Federal Brasileira

TÍTULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais **CAPÍTULO I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII - todos têm direito a 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamentação Lei 12.527/2012);

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

TÍTULO III - Da Organização do Estado **CAPÍTULO VII - Da Administração Pública; SEÇÃO I - Disposições Gerais**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

TÍTULO VIII - Da Ordem Social **CAPÍTULO III - Da educação, da cultura e do desporto; Seção II- Da Cultura**

Art. 216. (...)

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Quadro 10. Liberdade de expressão e direito à informação na Constituição Brasileira

A Constituição brasileira é clara em relação ao direito à informação de órgãos públicos, por meio do inciso XXXIII do art. 5º – que não se atém apenas à ideia de

documentos ou arquivos, mas abrange de maneira geral “informações de interesse particular ou coletivo”. O jurista Luiz Armando Badin, em sua tese de doutorado, evidenciou essa questão, ao levantar que o direito de saber a verdade sobre assuntos de interesse comum não se atém apenas àquilo que está documentado, sendo esta modalidade uma entre outras do direito à informação (Badin, 2007, p.20).

Mas a Lei 11.111/2005, que regulamentou o inciso supracitado até 2011, sempre foi parcial, referindo-se apenas ao acesso a documentos públicos (e não informações) e à sua classificação como sigilosos ou não. Com isso, a lei não considerou outras formas de direito à informação, como, por exemplo, ações pró-ativas de publicidade administrativa e consultas diretas de dados e informações (oralmente), assim como as atividades de assessorias de comunicação e de relacionamento com a imprensa. A lacuna fica evidente tendo em vista que, conforme o próprio texto da Lei 11.111/2005 ela “regulamenta **a parte final do disposto no inciso XXXIII** do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências”. Nesse sentido, a substituição da Lei 11.111/2005 pela Lei 12.527/2011 representou avanços no direito à informação no Brasil, como veremos mais adiante.

Outro dispositivo constitucional pode ser destacado em relação ao acesso a informações públicas, sendo tomado como um instrumento legal de apoio à ideia de que a comunicação social de órgãos públicos deveria ser tratada sempre como *comunicação pública*. É o art. 37 da Constituição Federal, que descreve a conduta obrigatória de todos os agentes públicos (concursados, contratados, eleitos/nomeados) no exercício de quaisquer atividades na administração pública – incluindo a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Diz o art. 37 que a administração pública deve ser guiada por cinco princípios constitucionais: a legalidade, a **impessoalidade**, a moralidade, a **publicidade** e a eficiência (a famosa sigla “LIMPE”). Destacamos apenas os dois princípios grifados.

O princípio constitucional da publicidade (art.37 *caput*) – que, segundo Mello (2001), está ligado ao art. 5º, XXXIII e XXXIV, “b” – é um dos instrumentos mais preciosos do direito à informação sob domínio dos órgãos públicos no Brasil. A palavra “publicidade” (em sentido kantiano), porém, não é plenamente compreendida para além das linhas do campo do Direito, sendo muitas vezes confundida com outros âmbitos semânticos, principalmente aqueles ligados às atividades de comunicação social. Portanto, faremos parênteses para apresentar a distinção entre:

Publicidade (como atividade de comunicação social)¹³⁴. Segundo Barbosa &

¹³⁴ Sobre uma possível distinção entre as palavras publicidade e propaganda, os autores Barbosa & Rabaça dizem que é comum seu uso indistinto, no Brasil, com o mesmo sentido, podendo-se falar, por exemplo, de agência de

Rabaça, publicidade define-se por: “comunicação persuasiva. Conjunto das técnicas e atividades de informação e de persuasão, destinadas a influenciar as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público num determinado sentido. Ação planejada e racional, desenvolvida através dos veículos de comunicação, para comunicação das vantagens, das qualidades e da superioridade de um produto, de um serviço, de uma marca, de uma ideia, de uma doutrina, de uma instituição, etc.” (Barbosa & Rabaça, 1996, p. 249-250).

Publicidade Legal. É toda a publicação de órgãos ou entidades dos poderes públicos realizada em obediência às leis, disposições regulamentares ou regimentais. Abrange leis, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias e outros atos normativos, editais e avisos de licitações, contratos, atos de interesse dos servidores públicos, avisos, etc. No âmbito do governo federal, uma parte da publicidade legal é publicada no Diário Oficial da União (DOU) (Decreto 6.555/2008) e a outra – avisos, balanços, relatórios e afins – é distribuída aos veículos de comunicação pela Empresa Brasil de Comunicação (Lei 11.652/2008).

Princípio constitucional da publicidade. É um dos cinco princípios pelos quais a administração pública deve ser regida, conforme a Constituição Federal de 1988. De acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles, princípios constitucionais representam padrões pelos quais se devem pautar **todos** os atos administrativos¹³⁵. Constituem-se em “sustentáculos da atividade pública”, que devem ser observados de maneira permanente e obrigatória por todo bom administrador (1993, p.82). Ainda conforme Meirelles (apud Mello, 2001, p.54), a publicidade somente foi admitida enquanto princípio constitucional básico a partir da Constituição de 1988, pois antes disso eram expressos somente a legalidade, a moralidade e a finalidade (conhecida atualmente como impessoalidade).

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2001), ao tratar do princípio constitucional da publicidade, considera que:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o

---

publicidade e de agência de propaganda. A palavra publicidade, porém, mostra-se mais abrangente no sentido de divulgação (tornar público, informar), o que não implica necessariamente a ideia de persuasão (Barbosa & Rabaça, 1996, p.250).

¹³⁵ Cabe aqui apontar a distinção entre *ato administrativo* e *fato administrativo*. De acordo com Meirelles (1993, p.133), “ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. Esse conceito, ainda segundo o autor, é restrito ao *ato administrativo unilateral*, mas existem ainda os atos bilaterais, como os contratos administrativos. Já o *fato administrativo* é “toda realização material da Administração em cumprimento de alguma decisão administrativa, tal como a construção de uma ponte, a instalação de um serviço público, etc.” O ato administrativo não se confunde com o fato administrativo, embora este seja consequência daquele.

poder reside no povo (art.1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art.37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à *informação* sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado (Mello, 2001, p. 84,85).

Meirelles (1993), por sua vez, diz que a *publicidade*, enquanto princípio constitucional, não se restringe àquilo que a lei obriga que seja publicado em um órgão oficial (publicidade legal). Segundo ele:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art.37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins documentais (Meirelles, 1993, p.87).

Nota-se que a visão de Meirelles foca nos registros e bancos de dados formais da administração pública, assim como em seu acesso de maneira “direta” à fonte (documental). Fora do escopo jurídico, no entanto, a realidade prática mostra que os pedidos de informação sobre as administrações públicas passam quase sempre por assessorias de comunicação (exceto quando não há esse departamento instituído), que atuam como uma interface entre o conteúdo e o cidadão. Muitas vezes, os solicitantes simplesmente querem saber as informações/dados, sem requisitar cópias ou a verificação pessoal dos documentos, que são transmitidos oralmente.

Outro princípio constitucional importante para se advogar que a comunicação em órgãos públicos deve ser tratada como *comunicação pública* é o da impessoalidade. Nas palavras de Meirelles, esse princípio não é nada mais do que o clássico princípio da *finalidade*. Ou seja, o administrador público só deve praticar um ato para o seu fim legal, o que quer dizer, de *forma impessoal*. Como a finalidade de qualquer ato administrativo é sempre o interesse público, fica-se impedido de agir em interesse próprio ou de terceiros. O princípio também resguarda a ideia de que a administração pública não admite favoritismos nem animosidades: todos têm direito a receber um tratamento equânime. Meirelles diz ainda que o princípio constitucional da impessoalidade exclui a promoção **pessoal** de autoridades ou de servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º) – vide legislação no quadro acima (1993, p. 85-86).

Observa-se, porém, que o §1º do art. 37 permite interpretar a palavra “publicidade”

meramente como “propaganda” e não como ações comunicativas voltadas a “dar conhecimento, publicizar”. Com isso, o que se tem admitido, na prática, é que instrumentos como campanhas de televisão, folhetos, cartazes, etc. – relativos à prevenção de doenças, à divulgação de obras, etc. – não associem diretamente os fatos divulgados à imagem e/ou nomes de governantes ou agentes públicos. É a Prefeitura X ou Y que fez ou faz e não o prefeito A ou B. É o governo A ou B que realiza e não o governante D ou W. O uso dessa “técnica”, porém, nada mais é do que a promoção pessoal indireta, já que as logomarcas dos governos caracterizam as pessoas que existem por trás delas. Além disso, a *publicidade*, no seu estrito senso jurídico, no âmbito das administrações, deveria ter conteúdo mormente informativo (de interesse da coletividade) e não propagandístico (proselitismo ideológico ou culto à imagem pessoal).

Nas palavras do publicitário Carlos Henrique Knapp¹³⁶, a prática da sedução em campanhas de governos é uma “uma cultura, um vício”, no Brasil. Na matéria *Propaganda de governo não elege candidato* (2006), publicada no site Observatório da Imprensa, Knapp diz que “em nenhum país democrático o poder público emprega os artifícios da propaganda comercial para dar conta de seus atos”. Ele cita que, em certos países, a propaganda oficial é inclusive proibida por lei. Segundo ele, o meio mais adequado de um governo se comunicar com o cidadão é a imprensa. O publicitário discorda ainda do uso de técnicas mercadológicas para a produção de conteúdos de material publicitário de governos:

Ao empregar anúncios criados pelas agências e veiculados em espaços pagos, o governo adota a forma e o estilo sedutor da publicidade comercial para tentar vender informação ao consumidor. Mas este não encontra nessa publicidade “o que comprar”; ele a ignora porque as mensagens que falam de feitos oficiais como se fossem produtos não prometem satisfazer desejo de consumo algum. O formato, a linguagem e o ambiente do anúncio comunicam uma expectativa que é frustrada por um conteúdo equivocado. As informações que o governo tem a dar não interessam ao consumidor e sim ao cidadão – e para se comunicar com este interlocutor a linguagem, a forma e o espaço são necessariamente outros (Knapp, Carlos H. *Propaganda de Governo não Elege Candidato. Observatório da Imprensa*, São Paulo, 25 abr. 2006).

Após essa breve incursão sobre as dificuldades que se apresentam na interpretação do texto Constitucional – sendo a “publicidade” e seus múltiplos sentidos admitidos um bom exemplo disso – passamos à Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei 12.527/2011), que

¹³⁶ Essa declaração foi dada pelo publicitário Carlos Henrique Knapp durante palestra do curso de extensão universitária *Comunicação Pública e de Governo*, a convite do Prof. Dr. Bernardo Kucinski, em 2 de abril de 2009. Knapp disse que a eficiência de campanhas publicitárias de governo é baixa, o que quase sempre não justifica os seus elevados custos, e que, por vezes, o uso de algumas tecnologias digitais pode ser muito mais barato e eficiente. Como exemplo, Knapp citou o sucesso de uma parceria com uma empresa de celulares para mobilizar a doação de sangue para a Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo. À época, Knapp era diretor do Hemocentro/SP.

regulamentou o inciso XXXIII do art. 5º.

3.3.1 A Lei de Acesso a Informações Públicas

A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei 12.527/2011) representa avanços para a cidadania no Brasil, pois explicita aspectos que são fundamentais para a garantia do direito à informação resguardada por órgãos públicos – antes à mercê de interpretações subjetivas e imprecisas do texto Constitucional. Assim temos:

- 1) **Abrangência da Lei.** Essa obrigação cabe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. São subordinados à Lei: a) os órgãos públicos da administração direta dos Três Poderes: Executivo, Legislativo (inclui as Cortes de Contas), Judiciário e ainda o Ministério Público; b) as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, DF ou municípios (art.1º); e ainda c) as entidades privadas sem fins lucrativos quando receberem recursos públicos para a execução de ações de interesse público (art. 2º);
- 2) **Princípios.** O direito fundamental de acesso à informação deve estar em **conformidade com os princípios básicos da administração pública** (os cinco princípios constitucionais tratados anteriormente) e também observar as seguintes diretrizes: a) a *publicidade* é o preceito geral e o sigilo, a exceção; b) a divulgação de informações de interesse público independe de solicitações; c) o uso de tecnologias da informação precisa ser considerado; d) deve-se fomentar a cultura de transparência pública; e) deve-se desenvolver o controle social da administração pública (art. 3º);
- 3) **Classificação.** Distinção básica entre: a) **informação**: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos **em qualquer meio, suporte ou formato**; b) **documento**: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; c) **informação sigilosa**: é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão da segurança da sociedade ou do Estado; d) **informação pessoal**: relacionada à pessoa natural identificada ou identificável (...) (art.4º);

- 4) **Dever do Estado:** É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (CF, art. 5º);
- 5) **Direito de acesso.** É possível solicitar: a) informações contidas em registros ou documentos, arquivados ou não; b) informações relativas às atividades exercidas pelos órgãos, sua política, organização e serviços; c) informação relativa ao patrimônio público, uso de recursos, contratos e licitações; d) informações sobre a implementação, metas e resultados de programas de governo (art.7º);
- 6) **Caráter pró-ativo.** É **dever** dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (CF, art. 8º);
- 7) **Garantia de acesso.** Devem ser criados serviços de informação aos cidadãos nos órgãos e entidades do poder público, que: a) atendam e orientem o público quanto ao acesso a informações; b) informem sobre a tramitação de documentos nas respectivas unidades; c) protocolam documentos e requerimentos de informações (art. 9º);
- 8) **Prazo.** A informação deve ser prestada imediatamente. Caso isso não seja possível, dá-se um prazo de 20 dias (prorrogável por mais 10 dias). Em caso de direito de recusa da informação, esta precisa ser justificada. Caso a informação não caiba ao órgão competente, é preciso encaminhar a solicitação para o órgão apropriado (art. 11);
- 9) **Apelação.** Caso a informação seja recusada por algum órgão do Poder Executivo Federal, é possível recorrer à Controladoria-Geral da União, após avaliação de uma autoridade hierarquicamente superior àquela que negou a informação (art.16). No âmbito do Poder Judiciário, cabe recurso ao Conselho Nacional de Justiça, e na esfera do Ministério Público, ao Conselho Nacional do Ministério Público (art. 19);
- 10) **Do sigilo.** São consideradas sigilosas as informações que possam colocar em risco: a) a soberania nacional ou a integridade de seu território; b) negociações ou

relações internacionais; c) a vida, a saúde ou a segurança da população; d) as ações estratégicas das Forças Armadas; e) a segurança de instituições ou altas autoridades; f) atividades de inteligência e investigações relacionadas à prevenção ou repressão de infrações (art.23). Os prazos de sigilo são: 25 anos (informação classificada como ultrassecreta), com possibilidade de renovação por mais 25 anos (§2º do art. 35); 15 anos (informação secreta) e 5 anos (informação reservada) (art. 24).

- 11) **Responsabilidades e penalidades.** A lei reconhece que são condutas ilícitas do agente público: a recusa em fornecer a informação requerida, o retardo deliberado no fornecimento da informação, o seu fornecimento de maneira incorreta, imprecisa ou incompleta, assim como a prática de desfigurar, inutilizar ou alterar informações em razão de seu cargo, emprego ou função pública. Tais atos são tipificados como infrações administrativas, cuja penalidade mínima é a suspensão, conforme previsto pela Lei 8.112/1990 (art. 32).

Dois aspectos denotam claros avanços da substituição da Lei 11.111/2005 pela Lei 12.527/2011: a) abrangência: não se fala mais apenas do acesso documental (suportes materiais), mas, sim, de informações em geral, contemplando o que diz o texto Constitucional; b) acaba-se com o sigilo eterno de documentos considerados ultrassecretos, que, conforme exposto acima, podem ficar reservados por no máximo 50 anos¹³⁷, uma medida primordial para a formatação de dados relativos ao patrimônio histórico da nação.

É notório, no entanto, que a lei não expressa textualmente o papel que as assessorias de comunicação têm como portadoras de informação dos órgãos públicos. O art. 9 diz que a informação deverá ser assegurada por: a) criação de serviço de informação ao cidadão nos órgãos públicos, que deverá atender e informar o público; b) realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação.

No âmbito do governo federal, alguns órgãos – ainda poucos, em virtude do caráter recente da lei – passaram a dispor do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC)¹³⁸ a partir do segundo trimestre de 2012 – cujo acesso principal se dá por meio dos portais institucionais. Essa medida tem dois pontos a serem considerados: a) de um lado, formaliza o pedido (gera

¹³⁷ Uma das frentes da tese de doutorado de Badin era apontar a inconstitucionalidade da Lei 11.111/2005, uma vez que esta determinava a possibilidade de sigilo eterno de documentos públicos, assim como delegava amplos poderes ao Poder Executivo para regulamentar aspectos essenciais do direito à informação (Badin, 2007).

¹³⁸ O portal do Ministério da Agricultura já dispõe do SIC. Nele foram colocados à disposição os seguintes canais de informação: formulário eletrônico e impresso, chat on-line, correspondência, e-mail, fax, serviço de 0800 e serviço presencial (somente em Brasília). Tentamos uso do chat no dia 3 de maio e recebemos atendimento.

protocolo), o que é positivo, pois representa a possibilidade de apelação a instâncias superiores, em caso de recusa; b) de outro, não pode restringir o acesso a informações por aqueles que não têm acesso ou não dominam as plataformas da internet. Além disso, a criação do SIC não deve ser considerada a única via de acesso a informações no serviço público, nem servir para burocratizar a disponibilização de informações que fazem parte do dia-a-dia da administração.

Mesmo com os avanços da Lei 12.527/2011, esta ainda não responde ao problema de falta de coordenação entre os diversos órgãos da administração pública no que diz respeito às diferentes plataformas que envolvem o direito à informação. Uma proposta que se mostra interessante é a do jurista Badin (2007), que, em sua tese, prevê a criação de um órgão especializado de acesso à informação no âmbito da administração pública federal. Para o jurista, há necessidade de se criar um órgão cujo âmbito vá além da transparência pública – papel exercido na atualidade pela Controladoria-Geral da União (CGU) – e que estabeleça uma política coordenada de direito à informação. Assim, Badin apresenta os seguintes motivos para a criação de um órgão especializado:

a) o problema crônico da *falta de coordenação administrativa* entre órgãos públicos para tratar de *temas transversais*, como a promoção da transparência administrativa e do direito à informação; b) o tradicional isolamento dos órgãos de segurança pública e de defesa na aplicação da legislação sobre sigilo, que os leva a definir sozinhos, segundo critérios próprios e unilaterais e sem nenhuma supervisão especializada, o campo de exceção à regra de publicidade¹³⁹; c) a necessidade premente de estabelecer *parâmetros mais claros* e uma política para orientar a conciliação criteriosa de interesses públicos relevantes (intimidade, segurança, acesso à cultura, gestão de arquivos históricos, etc.), diante de tendências marcantes como a interconexão de bancos de dados e o compartilhamento de informações entre órgãos públicos, impostas por razões de segurança pública e de defesa, bem como pelo desenvolvimento tecnológico do “governo eletrônico”; d) necessidade de avaliar as políticas de transparência administrativa, no sentido de prestar ao cidadão informações objetivas, verdadeiras, pluralistas, honestas e confiáveis (Badin, 2007, p. 172-173).

3.3.2 A transparência pública brasileira

Do ponto de vista legal, a transparência pública no Brasil tem sido tratada como a disposição de portais eletrônicos para acesso em tempo real de repasses financeiros da administração pública em geral. Do ponto de vista social, o objetivo é que os portais de transparência sejam instrumentos para que os cidadãos possam – caso seja de seu interesse – fiscalizar o emprego de recursos públicos e ainda verificar a realização de ações firmadas por

¹³⁹ Lembrando que o item “b” precisa ser contextualizado à referência que o autor faz à Lei 11.111/2005, atualmente revogada. Alguns aspectos por ele apontados, no entanto, permanecem atuais, neste quesito.

meio de contratos e convênios.

A primeira experiência brasileira em termos de criação de um portal eletrônico de transparência pública foi o *Programa de Transparência*, do Ministério da Justiça¹⁴⁰, em 2004, que foi aperfeiçoado e tomado por base para a elaboração do *Portal da Transparência*¹⁴¹, no âmbito do governo federal, ao qual se insere o Incra, órgão público objeto da presente pesquisa.

O *Portal da Transparência* é uma base digital que oferece registros de despesas do governo federal, contratos e convênios firmados, repasses, diárias de servidores em viagem, dados funcionais de servidores, dentre outros. A administração do Portal cabe à Controladoria-Geral da União (CGU), que foi elevada à categoria de Ministério do Controle e da Transparência em 2003¹⁴².

Mas cabe ressaltar aqui que a descontextualização de números e dados disponibilizados em portais públicos não só não contribui para a transparência pública como ainda produz uma falsa sensação de prestação de contas. É preciso ter em mente, porém, o equilíbrio necessário. Conforme aponta Condesso, a falta de informação é ocultação ativa, porém sua produção em excesso, principalmente em meio às novas tecnologias digitais, gera o “ocultamento oceânico” (Condesso, 2007, p.30).

No âmbito do *Portal da Transparência*, do governo federal, algumas falhas têm sido contornadas nos últimos anos, para fornecer dados que possam ser interpretados, ou seja, transformados em informações relevantes. Um exemplo são as despesas com viagens de servidores. Até 2010, o *Portal da Transparência* colocava à disposição apenas o nome do servidor e o valor total do gasto com o deslocamento, sem referenciar a data da viagem (que difere da data de liberação da verba), o percurso e a justificativa do deslocamento, dados que são fundamentais para se questionar a idoneidade do gasto público, ou seja, para saber se o recurso foi usado ou não para fins públicos¹⁴³. Na atualidade, o Portal da Transparência já

¹⁴⁰ O *Programa de Transparência* foi instituído pela Portaria nº 3.746 de 17 de dezembro de 2004. Programa de Transparência. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/transparencia/data/Pages/MJC650F76APTBRIE.htm>>. Acesso em: 2 mai. 2012.

¹⁴¹ O Portal da Transparência foi criado por meio do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 2 mai. 2012.

¹⁴² A Lei 10.683/2003 atribuiu ao titular da Controladoria-Geral da União o cargo de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

¹⁴³ O tema despesas com diárias já foi motivo de diversas manchetes nos jornais do país, como por exemplo, as denúncias de uso de diárias na “volta para casa”, nos finais de semana. Em 2011, a ministra da Cultura, Ana de Hollanda, assumiu publicamente que retornava ao Rio de Janeiro, nos finais de semana, usando recursos públicos de passagens e estadia (lembrando que ao assumir um cargo em local fora de seu estado/cidade de origem, o servidor/ocupante de cargo em comissão do Poder Executivo não tem direito a auxílio deslocamento). A denúncia foi produzida com base nos dados do *Portal da Transparência* que foram cruzados com a agenda da ministra. A divulgação no Portal também coíbe ações como a emissão excessiva de diárias para atividades que,

indica esses dados. Mas em relação aos convênios firmados, em certos casos, ainda é muito resumida a descrição do objeto conveniado, de maneira que isso inviabiliza o controle social¹⁴⁴. Também se observa certa disparidade na forma como cada órgão da administração pública federal conduz a questão, sendo que alguns atendem melhor aos critérios de transparência do que outros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ou Lei complementar 131, de 27 de maio 2009, estabelece os atuais parâmetros de transparência em todo o Estado brasileiro. De acordo com a lei, as execuções orçamentárias da União, estados, Distrito Federal e municípios devem ser disponibilizadas em tempo real, de maneira pormenorizada, em meios eletrônicos. Prazos diferentes foram estabelecidos para a implantação da medida. Na atualidade, dentre aqueles que ainda não dispõem de portais de transparência, somente estão de acordo com a legislação os municípios de até 50 mil habitantes, que têm até 2013 (quatro anos) para cumprir a normativa.

3.3.3 A *comunicação pública* do ponto de vista normativo

Embora, para fins da presente pesquisa, se esteja tratando da *comunicação pública* em suas bases sociológicas, cabe apresentar a normativa que trata do assunto no Poder Executivo. De acordo com o Decreto n. 6.555, de 8 de setembro de 2008, as ações de comunicação do Poder Executivo compreendem: a) comunicação digital; b) **comunicação pública**; c) promoção; d) patrocínio; e) publicidade; e) relações com a imprensa; e f) relações públicas.

Cabe anotar que tal normativa sequer estipula ou dá pistas do que se entende por *comunicação pública* no Poder Executivo. Há a possibilidade de que esteja se referindo à radiodifusão pública, uma vez que esta é ligada ao Poder Executivo Federal. De qualquer forma, o decreto não considera que relações públicas, relações com a imprensa e publicidade possam fazer parte da comunicação pública (normativa).

---

em alguns casos, podem ser realizadas em menos tempo: essa prática ilegal é usada como forma de beneficiamento financeiro. Em 2009, o *Correio Brasiliense* publicou uma matéria intitulada *Inkra é latifúndio de diárias*, colocando o órgão no ranking dos que mais despendem com diárias.

¹⁴⁴ A exemplo, encontramos um convênio firmado – de baixo valor – pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com um município, no Portal da Transparência, que diz “Apoio à produção familiar agroecológica”. Afinal, o que é o apoio em questão? Oferecimento de cursos, assistência técnica? Para quem? Quantas famílias? Em que local do município?

3.4 O PAPEL DAS ASSESSORIAS DE COMUNICAÇÃO E DE IMPRENSA NA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

É cada vez mais sedimentada a importância que as assessorias de comunicação social têm adquirido nas atuais sociedades complexas, onde cada ator tenta expor seu ponto de vista para a opinião pública, tentando moldá-la ou modificá-la. Quando se pensa em âmbito organizacional, o que inclui tanto as instituições públicas quanto privadas, a comunicação social adquire um caráter estratégico, pois é seu trabalho atuar com uma gama variada de públicos, sejam eles internos ou externos: servidores públicos e trabalhadores em geral, usuários ou clientes, cidadãos em geral, imprensa, empresas, e ainda movimentos sociais, sindicais ou populares.

A comunicação social em organizações envolve, portanto, atividades múltiplas, que não se resumem simplesmente à administração de informações pelas vias mediáticas, embora, no entanto, o recorte da presente pesquisa esteja relacionado principalmente à comunicação com a imprensa. É aqui que se delineia a diferença entre assessoria de imprensa e assessoria de comunicação, pois, conforme afirma Jorge Duarte (2002[2010], p.68), “considerar que comunicação é igual a assessoria de imprensa é considerar a parte como o todo”.

Segundo Boanerges Lopes (1994[2003]), as atividades de comunicação social podem ser divididas entre três áreas, a saber: assessoria de imprensa, relações públicas e publicidade e propaganda. Assim:

A coordenação perfeita da política de comunicação de uma empresa ou instituição só pode ser concretizada se houver um trabalho inter-relacionado entre Assessoria de Imprensa (AI), Relações Públicas (RP) e Publicidade e Propaganda (PP), eliminando superposição e conflitos de interesses. (Lopes, 1994[2003], p.17).

No modelo defendido por Lopes (1994[2003]) a comunicação social deveria funcionar da seguinte maneira:

Figura 8. Modelo de assessoria de comunicação social.
 Fonte: Kopplin & Ferraretto apud Lopes (2003), p.17.

A divisão proposta pelo autor esbarra, ao menos em nível teórico, na discussão entre aqueles que consideram a assessoria de imprensa função jornalística (Lopes, 1994[2003]; Chaparro. In: Duarte, 2010) e os que defendem que a atividade é incompatível com a nomenclatura “jornalismo” (Bucci, 2009, p.96), devendo ser creditada como relações públicas, a exemplo do que se tem em países da Europa¹⁴⁵. Assim é usual que os termos assessoria de comunicação social e relações públicas sejam tratados muitas vezes como sinônimos.

Em linhas gerais, o que se defende é que uma assessoria de comunicação seja

¹⁴⁵ Em Portugal, não é permitido o desenvolvimento simultâneo de funções de assessoria de imprensa e jornalismo, em razão de possíveis conflitos éticos, como perda de independência do jornalista ou tentativa de tráfico de influência em favor de assessorados. Naquele país, entrega-se a carteira profissional de jornalista quando se está atuando em assessoria de imprensa, havendo possibilidade de reavê-la posteriormente (Moutinho & Souza. In: Duarte, 2010). No Brasil, a Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj) admite o exercício simultâneo das duas atividades, que são consideradas de cunho jornalístico. De acordo com o Código de Ética dos Jornalistas, no entanto, o jornalista não pode: “Realizar cobertura jornalística para o meio de comunicação em que trabalha sobre organizações públicas, privadas ou não-governamentais, da qual seja assessor, empregado, prestador de serviço ou proprietário, nem utilizar o referido veículo para defender os interesses dessas instituições ou de autoridades a elas relacionadas” (art. 7º, inciso VI). Em Portugal, porém, não há exigência de formação acadêmica específica para o exercício do jornalismo – tendência que vem sendo seguida pelo Brasil desde 2009, mediante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de inexistência de diploma. Cabe destacar, portanto, que existe uma diferença entre titulação acadêmica e exercício profissional, de modo que o jornalista deveria ser um profissional com titulação específica, tendo em conta que o jornalismo é apenas uma das faces da comunicação social, que é uma área maior de conhecimento.

coordenada por um profissional de comunicação social, independentemente de sua habilitação específica, já que a atividade é multidisciplinar, sendo a assessoria de imprensa apenas parte desse trabalho. Mas algumas organizações, seja pela falta de recursos ou de uma visão abrangente da importância da comunicação, acabam privilegiando a assessoria de imprensa em detrimento das demais atividades comunicativas. Não raro um único comunicador social precisa assumir sozinho todas as tarefas que envolvem o setor.

Segundo Duarte (2010, p.60), no Brasil, consagrou-se a preferência por jornalistas no desempenho das funções de assessoria de imprensa por conta dos seguintes fatores: a) maior trânsito/facilidade de acesso do jornalista a seus colegas de redações (capital social); b) maior conhecimento sobre a rotina dos veículos de imprensa (horários de fechamento, linhas editoriais, etc.); c) noção jornalística sobre os assuntos que têm maior potencialidade de divulgação; d) habilidade no trato com o poder; e) noção de informação como direito público. Já Manuel Carlos Chaparro (In: Duarte, 2010, p.17) diz que, no Brasil, a partir da década de 80, houve uma “ruptura entre a assessoria de imprensa e suas raízes de relações públicas, criando e consolidando uma experiência de assessoria de imprensa jornalística única no mundo”.

3.4.1 Breve percurso sobre o histórico das assessorias de imprensa

Não existe uma demarcação exata sobre o surgimento da atividade de relacionamento entre as organizações e a imprensa, que se convencionou chamar de assessoria de imprensa ou, de maneira mais ampla, assessoria de comunicação. Mais consensual é ponderar que o jornalista americano Yvy Lee inventou a função, em 1906, sendo considerado, portanto, o “pai” das relações públicas. Manuel Carlos Chaparro (In: Duarte, 2010, p.4) diz que “Yvy Lee conquistou, por direito e mérito, na história moderna da comunicação social, o título de fundador das relações públicas, berço da assessoria de imprensa. Ou vice versa”.

Na visão de Luiz Amaral (In: Duarte, 2010, p.22-23), além de Yvy Lee, pode se supor outro referencial para o início das relações públicas: a divulgação das atrações do Circo Barnum –existente até hoje com o nome de Ringling Bros. and Barnum Bailey Circus –, após a Guerra Civil Norte-americana (1861-1865), por meio do trabalho de Phineas Taylor Barnum, um dos mais famosos agentes de imprensa dos Estados Unidos, que fazia uso de argumentos publicitários.

Barnum, no entanto, era um publicista: usava sua imaginação para anunciar feitos

espetaculares, como Joice Heath, a mulher de 161 anos (cuja autópsia acusou ter entre 70 e 80 anos). Ao morrer, Barnum foi carinhosamente citado pelo *London Times* como o “enganador inofensivo” (*harmless deceiver*) (Lattimore et al, 2012, p. 28). Assim, o diferencial entre Yvy Lee e seus precursores é que ele introduziu as noções de transparência e objetividade no trato com a imprensa.

Em 1904, Lee deixou o jornalismo e montou o terceiro escritório de publicidade dos Estados Unidos, em Nova Iorque, preferindo atender empresas e indústrias em dificuldades, tendo como parceiro o veterano jornalista George Parker (Amaral. In: Duarte, 2010, p.23; Lattimore et al, 2012, p.29). Desde o final do século XIX, a industrialização vinha forçando as empresas a apresentarem seu ponto de vista diante de um jornalismo cada vez mais ávido por denúncias. Era um jornalismo sensacionalista, apelidado por Theodore Roosevelt de *muckraking journalism* e os que o praticavam de *muckrakers* (Amaral. In: Duarte, 2010, p.25).

Antes disso, em 1900, George V.S. Michaelis criou um escritório de publicidade, em Boston, cujo objetivo era, segundo ele, “reunir informações factuais sobre seus clientes para distribuir aos jornais”. Michaelis tinha como principais clientes, em 1906, as ferrovias americanas, que o contrataram para lidar (nos bastidores) com as regulações adversas encampadas pelo presidente Theodore Roosevelt, que ficou lembrado por ter tratado a presidência como um “púlpito”. Lee, por sua vez, era repórter e já havia trabalhado na campanha eleitoral pela prefeitura de Nova Iorque, em 1903, e para o Comitê Nacional Democrata (Lattimore et al, 2012, p. 29).

Dois anos depois de ter formado sua agência de publicidade, a dupla Lee e Parker foi contratada, em 1906, pelos operadores de carvão *George F. Baer and Associates* para defender os interesses da empresa diante de uma greve que ocorria nas minas de carvão. John Mitchell, que era o líder dos trabalhadores, era comunicativo e, por isso, gozava de simpatia perante a imprensa. Lee convenceu o *tight-lipped* (inarticulado) Baer a falar. E, em seguida, emitiu uma declaração de princípios para todos os editores da cidade, indicando o surgimento de uma nova fase para as relações públicas (Lattimore et al, 2012, p. 30). Possivelmente essa declaração foi crucial para o fato de Lee ser identificado como o “pai das relações públicas”, a partir de 1906. Cabe transcrever a declaração:

Este não é um serviço de imprensa secreto. Todo nosso trabalho é feito às claras. Pretendemos fazer a divulgação de notícias. Isto não é agenciamento de anúncios. Se acharem que o nosso assunto fica melhor na seção comercial, não o usem. Nosso assunto é exato. Maiores detalhes, sobre qualquer questão, serão dados prontamente. E qualquer diretor de jornal interessado será auxiliado, com o maior prazer, na

verificação direta de qualquer declaração de fato. Em resumo, nosso plano é divulgar, prontamente, para o bem das empresas e das instituições públicas, com absoluta franqueza, à imprensa e ao público dos Estados Unidos, informações relativas a assuntos de valor e de interesse para o público¹⁴⁶.

Segundo Lattimore et al, a ideia de Lee era dizer o que de fato ocorria nas organizações de seus clientes. Se a verdade fosse prejudicial à organização, esta deveria corrigir o problema para enfrentar a imprensa sem medo. Mas, de acordo com o historiador de relações públicas Ray Hiebert, a novidade proposta por Lee não foi inicialmente muito bem recebida por seus clientes: “Muitos veteranos das ferrovias ficaram apavorados quando, quase que imediatamente, Lee começou a revolucionar as coisas, colocando em prática suas teorias sobre a absoluta franqueza com a imprensa” (Hiebert apud Lattimore et al, 2012, p.30, tradução nossa).

O caso mais memorável foi o tratamento que Lee deu à imprensa quando da ocorrência de violento desastre envolvendo a ferrovia Pennsylvania, nas proximidades da cidade de Gap, no estado da Pensilvânia, em 1906. A atitude de Yvy Lee foi primordial para que o acidente saísse das primeiras páginas, por meio do conceito de transparência no trato com a imprensa (imagem que ele criou) e de confissão das dificuldades da ferrovia (Amaral, 2010). Ele contatou os repórteres e os convidou a ir à cena do acidente à custa da companhia. Providenciou ajuda aos jornalistas em seu trabalho e concedeu informações além das solicitadas (Aronoff, Craig E. In: Lattimore et al, 2012, p. 45-47).

Mas o arsenal publicitário de Lee não se apoiava meramente na imprensa, conforme aponta Lattimore et al. Ele também publicava folders e boletins específicos para clientes, empregados da empresa e encarregados em tomar decisões, como congressistas, prefeitos e vereadores, economistas, banqueiros, reitores, escritores e líderes religiosos (Hiebert apud Lattimore et al, 2012). Assim:

Lee percebeu que uma empresa não pode desejar influenciar o público a menos que sua publicidade seja apoiada em boas obras. Desempenho determina publicidade. Para atingir a consistência necessária e positiva entre palavras e ações, Lee pediu a seus clientes em negócios e indústria para alinhar os seus sentidos e as suas políticas ao interesse público. O público, Lee pensou, era composto por seres humanos racionais que, caso lhes fossem dadas as informações completas e precisas, tomariam as decisões certas. Como resultado, ele disse que o seu trabalho era interpretar a Pennsylvania Railroad para o público e interpretar o público para a Pennsylvania Railroad. Em suma, Lee viu-se como uma ponte mediadora entre as preocupações das empresas e os interesses do público (Lattimore et al, 2012, p.30)

Em 1914, Lee foi contratado para refazer a imagem de John D. Rockefeller,

---

¹⁴⁶ Segundo Lattimore et al (2012), esse trecho foi citado em Sherman Morse, “Um Despertar em Wall Street”, American Magazine 62 (Setembro de 1906), p. 460.

proprietário da Standard Oil de Nova Iorque. Os Rockefellers estavam passando pela segunda crise de imagem consecutiva. Nove mil mineiros haviam entrado em greve em setembro de 1913, sendo que os Rockefellers eram acionistas da maior empresa envolvida, a *Colorado Fuel and Iron Company*. Em 1914, um tiro acidental resultou numa batalha na qual morreram vários mineiros, duas mulheres e onze crianças. Lee sugeriu ao jovem Rockefeller que adotasse uma política de abertura. Depois da greve, aconselhou uma visita pessoal para que observasse as condições de trabalho dos mineiros (Lattimore et al, 2012, p. 30).

O caráter ético de Yvy Lee, porém, não chegou a ser considerado uma unanimidade. Seus inimigos apontavam que ele fazia jogo sujo, por meio de oferta de propina, favores escusos, viagens e almoços sedutores (Chaparro. In: Duarte, 2010, p.8). Ele era chamado de “Ivy venenoso”¹⁴⁷ pelo jornalista e escritor Upton Sinclair e ainda foi investigado pela Comissão de Atividades Antiamericanas, sob suspeita de assessorar a indústria alemã e o governo nazista (Amaral. In: Duarte, 2010, p.25). Chaparro, baseando-se em Teobaldo de Andrade, diz que com Lee, inaugurou-se a operação “fecha a boca”, nome dado à oferta de empregos atraentes a jornalistas para não atacar empresas e, ao mesmo tempo, defendê-las. Isso teria proliferado os escritórios de relações públicas nos Estados Unidos e de jornalistas “convertidos” (Chaparro. In: Duarte, 2010, p.7).

Amaral (In: Duarte, 2010) aponta o desconforto de editores e repórteres pelo crescente aumento da atividade de relações públicas nos Estados Unidos, a partir de um ensaio do editor Stanley Walker, do *New York Herald Tribune*:

Walker observou que os 5 mil agentes de relações públicas em Nova York, no início do século [XX], superavam o número de jornalistas, que as escolas de jornalismo produziam mais agentes de relações públicas do que jornalistas e que metade ou mais das matérias publicadas nos jornais diários tinha origem nas assessorias de relações públicas (Amaral. In: Duarte, 2010, p.24).

Ainda conforme Amaral (In: Duarte, 2010), um repórter teria perguntado a Lee o motivo de ele ser hostilizado por seus colegas jornalistas. Ele respondeu que as relações públicas ameaçavam a ideia que se tinha de jornalismo como uma atividade informativa, parecendo que a notícia era menos informação e mais interpretação. “O que Lee disse na época é o que se admite hoje: não há fatos, tudo é interpretação” (Amaral. In: Duarte, 2010, p. 24).

Conforme Lattimore et al, Lee morreu em desgraça, “vítima de sua própria política de relações públicas”:

---

¹⁴⁷ Ivy venenoso era um trocadilho de seu nome com *poison ivy*, sumagre venenoso, uma trepadeira que produz um óleo irritante (Amaral. In: Duarte, 2010, p.25).

No início dos anos 1930, Lee aconselhou o Interessen Gemeinschaft Farben Industrie, mais comumente conhecido como I. G. Farben, ou o Fundo Fiduciário Dye alemão. Eventualmente os nazistas tomaram o poder e a empresa pediu a Lee aconselhamento sobre como melhorar as relações germano-americanas. Ele disse à empresa para ser aberta e honesta. Pouco antes de sua morte, as conexões de Lee com os alemães foram investigadas pela Comissão da Câmara Especial de Atividades Antiamericanas. Manchetes dos jornais alarmavam: “Lee atuou como assessor de imprensa de Hitler”, e sua reputação foi manchada por todos os Estados Unidos (Lattimore et al, 2012, p. 31).

Ético ou falsário, o fato é que a partir de Lee houve uma nova visão sobre o papel das relações públicas. Assim, passou-se da lógica de “the public be damned”, ou “o público que se dane”, frase proferida pelo proprietário de ferrovias William Henry Vanderbilt¹⁴⁸, em 1882, para a moderna concepção de que o público deve ser informado. Segundo Amaral (In: Duarte, 2010, p. 24), curiosamente foi o jornalista Edward L. Bernays, sobrinho de Sigmund Freud, quem popularizou o termo relações públicas, no início da década de 20, tentando afirmar esse novo papel profissional de “agente de imprensa”.

3.4.2 A assessoria de imprensa no Brasil

Seguindo a tendência norte-americana, no final do século XIX e início do século XX, o Brasil já começou a dar alguns indícios de uso da atividade de relações públicas. Conforme observa Duarte, o presidente Campos Sales (1898-1902) contratou os serviços do jornalista Tobias Monteiro, do *Jornal do Commercio* (RJ), para divulgar sua viagem à Europa. E, em 1909, o presidente Nilo Peçanha, ao organizar o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criou a Seção de Publicações e Biblioteca para Integrar Serviços de Atendimento, Publicações, Informação e Propaganda. No campo privado, a empresa canadense Light and

¹⁴⁸ O proprietário de ferrovias William Henry Vanderbilt teria dito “O público que se dane” em uma entrevista ao repórter *free lancer* Clarence Dresser, durante uma viagem a Chicago. Há controvérsias, porém, sobre as circunstâncias em que o empresário empregou a frase e até mesmo suposições de que o repórter teria alterado totalmente o texto para “vender” a matéria. Encontramos, no entanto, o conteúdo da entrevista, conforme publicação do *The New York Times*, em 9 de outubro de 1882, no qual não aparece a autoria da reportagem. Vanderbilt é questionado sobre a possibilidade de diminuir a tarifa de transporte ferroviário para o tráfego de passageiros entre o Leste e o Oeste. O empresário responde que não há essa possibilidade, apresentando como justificativas o fato de que o transporte de passageiros é apenas uma pequena parte do negócio ferroviário e que o número total de passageiros entre Nova Iorque e Chicago é pulverizado pela concorrência. Para ele, a linha poderia até ser desativada, não fosse a concorrência continuar atuando. Então, o repórter questiona sobre o benefício do público com a existência do trecho. E Vanderbilt responde: “O público que se dane. O que o público se preocupa com ferrovias além de tirar delas o máximo em troca da menor consideração possível (?). Eu não levanto nenhuma ação com base nessa baboseira sem sentido de trabalhar pelo bem alheio (...)”. E a seguir, argumenta: “Quando fazemos um movimento, o fazemos por conta do nosso interesse em fazê-lo, não porque esperamos produzir algum bem a alguém. De fato, gostaríamos de fazer todo o possível para o benefício da humanidade em geral, mas quando o fazemos vemos primeiro o que beneficia a nós mesmos”. Disponível em: <<http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=F30715FD3F5910738DDDA00894D8415B8284F0D3>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

Power Co. Ltda., concessionária de iluminação e transporte coletivo na capital paulista, instituiu um departamento de Relações Públicas (considerado por alguns o primeiro do mundo) em 1914. Até mesmo o aviador Santos Dummont contratou serviços de *clipping*, na primeira década do século XX, para saber o que a imprensa europeia falava a seu respeito (Duarte, 2010, p. 52-53).

Conforme Duarte, a estruturação de serviços de divulgação na administração pública teve início na primeira metade do século XX, em nível federal e estadual. Com os baixos salários das redações de jornais, o emprego público tornou-se um atrativo para jornalistas que passaram a desempenhar dupla função. Mas foi em 1931, durante o governo provisório de Getúlio Vargas, que o governo federal tornou a tarefa de assessoria de imprensa uma política pública, ao montar uma coordenação nacional, com escritórios locais, de divulgação e disseminação de informações, com a tarefa, dentre outras, de controlar as publicações veiculadas pelos *media*: o Departamento Oficial de Propaganda na Imprensa Nacional (DOP), coordenado pelo jornalista Sales Filho. Ainda naquela década, o departamento sofreu reestruturações, primeiro sendo transformado em Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), em 1934, e depois em Departamento Nacional de Propaganda (DNP), em 1938, este enfatizando o uso do rádio na divulgação de governo. O ápice do controle ideológico varguista se dá entre 1939 e 1945, cujo pontapé inicial é a transformação do DNP em Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), cujo apoio nos estados é dado pelos Departamentos Estaduais de Imprensa e Propaganda (DEIPs) (Duarte, 2010; site CPDOC-FGV). Assim:

O controle ideológico via comunicação (particularmente rádio, jornal e cinema) consolida-se por uma política pública de origem fascista, implantada pelo jornalista Lourival Fontes, que atuara na chefia do DPPC (sic, DPDC) e do DNP. Ele conhecia e admirava as máquinas de propaganda dos governos alemão e italiano (Duarte, 2010, p.54).

Mas a retórica getulista não se afirmou apenas por seu caráter repressivo. A comunicação de Vargas buscava uma narrativa convincente, que pudesse ser traduzida em apoio popular. O caráter populista da Era Vargas, principalmente durante o Estado Novo, é descrito por Perrotti & Pinski (1981, p. 173-175), a partir da análise de conteúdo da biografia *Getúlio Vargas para crianças* que, embora seja um material publicitário destinado ao público infantil brasileiro, tem características semelhantes aos demais esforços de construção de imagem do presidente. A história de Vargas é contada a partir de atos de heroísmo e de bravura. O caráter autoritário da narrativa – camuflado em meio à sua construção linguística – não dá margem a interpretações diversas daquela que está sendo apresentada: Vargas é o

herói, aquele que resolve os conflitos quando os inimigos tentam trazer a desordem, o “pai do povo”¹⁴⁹, aquele que protege os desprotegidos. O caráter paternalista de Vargas está explícito: ele faz, decide; o povo é o filho que obedece e honra o pai mediante sua aprovação.

No período de redemocratização pós-Vargas, manteve-se o uso da máquina pública em troca de apoio na imprensa. Aos jornalistas, ofereciam-se empregos públicos ou outras formas de vantagens econômicas, como isenção de pagamento do imposto de renda, descontos ou gratuidades de passagens aéreas, presentes e outros benefícios (Duarte, 2010, p.54). Essa tendência continuou durante a ditadura militar e a atividade de assessoria de imprensa passou a ser classificada por profissionais de redações como algo pejorativo:

O histórico sistema institucionalizado de cooptação, a cultura de controle da informação nos órgãos públicos e uma recorrente acusação de ineficiência ajudaram a criar a fama, particularmente desde o AI-5 e nas redações mais exigentes, de assessores de comunicação vinculados a órgãos públicos serem necessariamente incompetentes, bloqueadores do fluxo de comunicação, criadores de cortinas de fumaça, porta-vozes do autoritarismo, de fazerem jornalismo chapa-branca. Essas críticas pouco edificantes acabaram generalizadas também ao trabalho no setor privado e marcaram profundamente a história das relações públicas (...) (Duarte, 2010, p.55).

Em 1967, a atividade de relações públicas foi regulamentada, o que chamou a atenção dos militares. Porém, como bem observa Duarte, o que estes passaram a chamar de relações públicas “nada tinha a ver com seus pressupostos, afinal, Relações Públicas, como Assessoria de Imprensa e Jornalismo, só podem ser efetivos em condições de democracia” (Duarte, 2010, p.57).

Essa cultura de proselitismo ideológico, de construção de imagem de governos e governantes por meio de mensagens ufanistas, foi consolidada nos períodos ditatoriais. É preciso ressaltar, no entanto, que houve exceções. Alguns profissionais de relações públicas, mesmo nos períodos de linha dura, fizeram trabalhos competentes em órgãos públicos, conforme aponta Duarte (2010, p. 55).

Othon Jambeiro (2009) apresenta o cenário do Brasil e das comunicações, a partir do final da década de 60:

Novas indústrias brasileiras de cultura e mídia surgiram, seguindo as tendências internacionais, subordinadas ao processo capitalista de produção e integradas ao mercado internacional de bens simbólicos. A indústria da TV havia se tornado solidamente próspera, tendo recebido do Estado os meios para levar suas imagens a todo o país, formar audiências nacionais e produzir programas também nacionais. A partir do final dos anos de 1960, ela havia se tornado uma divulgadora de ideias,

---

¹⁴⁹ Perroti & Pinski destacam que no discurso de Vargas o uso do termo “povo” dissolve as diferenças entre as classes sociais. O povo é toda a população brasileira. De um lado está o Estado, de outro, o povo. Vargas é o elo que une os dois polos.

padrões de comportamento, valores morais, políticos e culturais e uma apoiadora do sistema produtivo, por meio, principalmente, da publicidade e do merchandising. O Estado tornara-se, além de censor, o principal anunciante do país¹⁵⁰ (Jambeiro, 2009, p. 144).

A Constituição Cidadã de 1988 trouxe mudanças significativas, conforme apresentado no capítulo anterior, mas nem todos os aspectos de fundo relativos à comunicação social foram contemplados. Basta observar os dois últimos pontos que a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) tentou – sem sucesso – incluir na pauta da nova Constituição: a) concepção da comunicação social como bem público; b) direito da sociedade de estar informada, informar e se expressar; c) estabelecimento de um sistema público de comunicação social; d) criação de um Conselho Nacional de Comunicação independente, com a missão de elaborar e supervisionar a implementação de políticas democráticas no setor; e) elaboração de normas rigorosas contra monopólios e oligopólios no campo das comunicações (Jambeiro, 2009, p.147).

A partir da Constituição Federal de 1988, com o restabelecimento da democracia, é que se pode novamente falar de participação efetiva da sociedade civil nos rumos do país. O poder emana do povo. O governante não é mais o “pai” ou o tutor, apenas o administrador sujeito à aprovação ou não da opinião pública que o elegeu. Assim, a Constituição cidadã inova ao acrescentar a *publicidade* como um dos princípios constitucionais da administração pública (art. 37), pois antes de 1988 não se fazia referência legal ao dever estatal de

---

¹⁵⁰ A prática de o Estado ser o principal anunciante no país não mudou, nem mesmo com a Constituição de 1988, em que pesem os seus avanços para a construção da cidadania no Brasil. Apenas o governo federal, contando seus órgãos da administração direta e indireta, gasta cerca de R\$ 1 bilhão por ano para pagamento de divulgação publicitária (melhor seria dizer de propaganda) a veículos de imprensa, de acordo com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). Bizarra (e errônea) é a justificativa encontrada no site da Secom para explicar a importância da atividade de “publicidade institucional”: **“Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade**, mediante o acesso da população à informação sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados; dar amplo conhecimento à sociedade das políticas públicas do Poder Executivo Federal; divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais e promover o Brasil no exterior” (grifo nosso). A Secom faz clara confusão entre publicidade comercial e o princípio constitucional da publicidade na administração pública, que não quer dizer pagamento para divulgação publicitária e sim transparência (em sentido amplo) na gestão pública. Ver documento “Programa e Ações Orçamentárias (2012), disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/despesas>>. Acesso em: 11 jun. 2012. Além disso, conforme aponta Bucci, no seu artigo *Contra o Estado-anunciante*, publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 17 mai. 2012, as cifras de gastos com publicidade comercial só vêm aumentando, nos diferentes níveis da administração pública, sem corresponder a mais informação à população, uma vez que a linguagem utilizada nas mensagens assemelha-se à do discurso eleitoral. Além disso, os pequenos e médios jornais tornaram-se dependentes das verbas de publicidade distribuídas pelos governos, o que prejudica sua independência editorial. Como alternativa, Bucci aponta a opção defendida por Bernardo Sorji, diretor do Centro Edelstein de Pesquisa Social e professor aposentado da UFRJ: criar linhas de crédito para apoiar a atividade dos veículos de comunicação menores. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,contra-o-estado-anunciante-,874046,0.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

transparência pública (em sentido amplo)¹⁵¹.

Sendo os princípios constitucionais as bases para todos os atos de Estado, a Constituição cidadã quis evidenciar o alto grau de abertura que um governo democrático deve ter, fazendo-se conhecer. Além disso, outro princípio constitucional, o da *impessoalidade* (art. 37), reforça, dentre outros aspectos, a ideia de que a publicidade sobre as realizações administrativas não deve servir para promover a imagem pessoal do agente público (seja ele concursado, nomeado ou eleito) no exercício de suas funções, vedando-se, portanto, o uso de nomes ou imagens pessoais¹⁵² (CF, art. 37, §1º). Não caberia, portanto, que um governo/administração, em qualquer nível federativo, distribuísse uma biografia como aquela *Vargas para crianças*, na atual Constituição em vigor.

Nesse contexto, cabe à comunicação social de órgãos públicos a responsabilidade de informar com transparência e veracidade o desenvolvimento de atividades institucionais e de decisões políticas, quando o assunto for de competência daquele órgão, seja por meio da divulgação espontânea de informações consideradas relevantes para a sociedade, ou por meio de respostas às perguntas formuladas pelos *media* e cidadãos em geral.

Não sem coincidência se dão praticamente ao mesmo tempo a redemocratização do Brasil e de outros países do mundo, o reconhecimento internacional de que o acesso a informações de posse dos órgãos públicos é um direito, e a expansão do conceito de *comunicação pública*, a partir de meados da década de 80 do século XX.

Mas a adoção do termo *comunicação pública* no cenário estatal brasileiro, em substituição à terminologia comunicação governamental, passou a ser percebida, segundo Brandão, apenas a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. De acordo com a autora, “diante do novo cenário político do país, a comunicação de origem governamental também sofreu transformações e buscou a adoção do sentido de comunicação pública, ou seja, aquela com objetivo de informar o cidadão” (Brandão. In: Duarte, 2007, p. 10).

A referência apontada pela autora é um pronunciamento de FHC, em maio de 2002,

¹⁵¹ A palavra transparência está sendo usada em sentido amplo de dar publicidade aos atos de governo, não se resumindo à ideia da existência de portais de transparência pública sobre uso de recursos públicos.

¹⁵² A Constituição Federal diz em seu art. 37:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Nota-se que o uso de símbolos também é vedado, embora usualmente a logomarca de governos, ao menos na prática, não venha sendo considerada como uma forma de promoção personalíssima. Embora a palavra “publicidade” no texto Constitucional possa levar a interpretações difusas, no governo federal, admite-se que os portais de órgãos públicos adotem sobriedade – tendo como medida ponderável sua importância pública ou não – na divulgação de fotos de governantes/administradores e no uso de declarações oficiais em releases.

durante evento no Palácio do Planalto, o qual a *Agência Brasil* noticiou como: *FHC: comunicação pública é indissociável do funcionamento da democracia*. Naquela data, segundo a matéria, houve assinatura de um convênio entre a Secom e a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap) para formação de gestores em Comunicação de Governo, com o objetivo de aumentar o nível profissional de comunicação do governo federal, tendo por base o modelo britânico. Mas o tema principal da cerimônia era o anúncio de uma tabela diferenciada, a preços menores, para o pagamento de publicidade de utilidade pública.

No entanto, retomando Brandão, é apenas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que a *comunicação pública* passou a ser adotada no sentido de informação para a cidadania. Em 2003, ao discorrer sobre o tema “A Política Nacional de Comunicação”¹⁵³, Luiz Gushiken, então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, apontou as seguintes diretrizes de comunicação social do governo recém-empossado, que incluem consulta participativa e uma mescla entre preocupação com transparência pública, direito à informação e formação da imagem do governo:

Mas no fundamental, o que importa, em matéria de comunicação, é essa totalidade de agentes desenvolvendo um diálogo à sociedade. Sabendo esclarecer, sabendo informar, sabendo debater, sabendo criticar e sabendo dialogar. Por isso não se pode falar em comunicação apenas restrita à SECOM e às agências de comunicação. Nesse sentido, a discussão sobre estrutura e funcionamento, que eu quero fazer com vocês é muito importante porque esclarece devidamente como é que funciona a SECOM e como é que devem funcionar outras áreas de governo que são responsáveis pela comunicação de governo.

Se eu fosse dizer para vocês: qual é o objetivo central de uma comunicação? Em sentido muito abstrato, sem ser substantivo, eu diria o seguinte: nós temos que mostrar mudanças. Então todos os elementos que eu acabei de arrolar anteriormente, que eu chamei de Elementos Distintivos do nosso Governo, não deixam de expressar essa vontade que existe por trás de uma linha de estratégia de Comunicação. Tem que mostrar mudanças, mudanças para melhor. Mas, mudanças.

O objetivo da **comunicação, no caso, Comunicação de Governo, é de seu (sic) instrumento de governo, buscando a sua unidade e a transparência de governo**, difundindo e **potencializando as principais ações de governo**, buscando identificar seus eixos estratégicos e tornando claras, de modo que o povo saiba reconhecer, em cada informação do governo, aquilo do que se trata, aquilo que está sendo comunicado. Então, a comunicação de governo tem esse sentido, de **tornar** claro e conhecido, **reconhecidas as ações do governo**.

(...)

Mas um conceito importante em comunicação é o conceito de **mostrar a conduta dos nossos governantes** como expressão de conduta ética exemplar e de habilitação moral para o exercício da coisa pública. Isso é muito importante, principalmente no país nosso, muito maculado por vários, sucessivos, sucessivos, sucessivos (sic) históricos governos que introduziram a marca da corrupção, da falta de ética e que tanto envergonha, às vezes, o nosso povo (*grifos nossos*).

¹⁵³ Fóruns do Planalto (4 set. 2003). Palestrante: Luiz Gushiken. Tema: A Política Nacional de Comunicação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_gushiken.pdf> Acesso em: 10 jun. 2012.

Levando-se em conta que a atividade de assessoria de comunicação nos órgãos públicos brasileiros foi implantada por governos ditatoriais, tendo como função principal a construção de imagem de governos, o conceito de *comunicação pública* aparece como reforço à necessidade de mudança nas práticas comunicativas do serviço público, em razão da abertura democrática, fundamentada na Constituição de 1988. Sendo o governo do povo, não faz mais sentido falar de “comunicação de governo”, pois todo o trabalho estatal visa ao interesse do cidadão (da sociedade em geral) e não de particulares. E o presente trabalho busca mostrar como essa questão vem sendo assimilada após mais de 20 anos de redemocratização brasileira.

4. ESTUDO DE CASO: SUPERINTENDÊNCIA DO INCRA DE SÃO PAULO

No contexto em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou a proposta de ser um governo de maior abertura e transparência, em meio a um cenário no qual, pela primeira vez na história do país, um representante popular foi eleito (e reeleito) presidente da República, o presente trabalho tem por objetivo mostrar, por meio de um estudo de caso, como se deu a comunicação entre a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP), um dos órgãos do governo federal, e a sociedade, durante o período de 2007 a 2010 (segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva).

Considerando-se ainda que o diálogo entre um órgão público e a sociedade pode se dar de diversas maneiras – seja pelo relacionamento direto (atendimento de balcão ou telefônico, prestação de serviços, etc.) ou indireto (disponibilização de informações em portais institucionais e de transparência pública ou atendimento a demandas originárias da imprensa) – a pesquisa enfoca principalmente – mas não somente – a questão do relacionamento do Incra-SP com os *media*.

Sendo que a Constituição Federal de 1988 requer novas posturas da administração pública, consideramos para fins desta análise que há coincidência entre a perspectiva teórica do conceito de *comunicação pública* – uma comunicação voltada para o interesse da coletividade – e o papel que o Estado democrático de direito tem para com o cidadão: o dever de informar.

Ressaltam-se aqui os seguintes aspectos: a) o sentido de *comunicação pública* adotado no presente projeto é o sociológico (e não aquele exposto em normativa específica do Poder Executivo)¹⁵⁴. Com isso, adota-se a ideia de que sem *publicidade* (abertura ou transparência, em sentido kantiano) não há uma efetiva *esfera pública*, pois um conceito é complementar ao outro. Nesse ínterim, o Estado assume suma importância, pois, além de garantir direitos (liberdade de expressão e de imprensa), também detém grande parte das informações de interesse público; b) a *comunicação pública* não se resume à comunicação estatal, embora nossa defesa seja de que a comunicação estatal deva ser sempre tratada como *comunicação*

¹⁵⁴ Segundo o Decreto 6.555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo:

Art. 3º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal compreendem as áreas de: I - Comunicação Digital; II - **Comunicação Pública**; III - Promoção; IV - Patrocínio; V - Publicidade; VI - Relações com a Imprensa; VII - Relações Públicas (redação dada pelo Decreto nº 7.379, de 2010).

Nota-se que o Decreto considera a área de *comunicação pública* diversa de atendimento à imprensa, de relações públicas e de publicidade. O Decreto não especifica o que se entende por *comunicação pública* no Poder Executivo Federal, sendo que *talvez* a referência esteja sendo feita à radiodifusão pública, embora isso não esteja em nenhum momento explicitado ou sugerido no texto.

pública. Em outras palavras, a comunicação estatal é uma categoria da *comunicação pública*: uma de suas faces mais evidentes. Nota-se certa confusão entre alguns autores nacionais que tentam desvincular a ideia de que o estatal é público, principalmente a partir da divisão (errônea) proposta pela Constituição Federal para a radiodifusão brasileira (sistemas público, estatal e privado). O estatal é público não porque seja representado por pessoa jurídica corporificada na figura de “Estado”, mas pelo papel intrínseco que este tem de assumir a garantia da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, ou seja, de resguardar o interesse de todos, da coletividade. O ente estatal não deve agir para si mesmo, mas em nome do povo, por isso é público.

Assim, as informações de posse dos órgãos públicos— exceto nos casos de sigilo previstos pela Constituição – podem ser solicitadas por qualquer pessoa física ou jurídica, a qualquer tempo, uma vez que os cidadãos são proprietários do Estado. Elas não precisam estar efetivamente na esfera pública (visibilidade) para serem consideradas “públicas”, pois possuem potencial reivindicatório de *publicidade*. O desconhecimento público não altera o *status* público (de possível domínio/acesso) das informações detidas pelo Estado. O Estado subordina-se aos cidadãos, devendo a eles prestar contas, pois tem os cidadãos como seus “acionistas”.

A *comunicação pública* no âmbito estatal, que se define pelo olhar voltado a fornecer a informação de interesse social sobre o funcionamento da coisa pública – não deve ser restringida, no entanto, à noção de comunicação direta com o cidadão-indivíduo (ações de relacionamento) para resolução de questões ou dúvidas mais pontuais, embora represente em parte o reconhecimento desse direito. O cidadão pode ser representado de diversas maneiras, inclusive pelo questionamento que se dá a partir das dúvidas levantadas pelos *media*. Portanto, a *comunicação pública*, em âmbito estatal, não se traduz exatamente em “comunicação (direta) com o cidadão”, mas em comunicação voltada para ações de cidadania, de interesse da coletividade e de desenvolvimento do debate público. Em outras palavras, a *comunicação pública* afasta-se dos interesses ideológico¹⁵⁵, político (eleitoral), partidário ou de construção de imagens públicas: o enfoque é dado a partir daquilo que a informação oferece como interesse coletivo, seu conteúdo reforça aspectos que podem relacionar as atividades da organização com a vida das pessoas, seja para informá-las ou acioná-las.

---

¹⁵⁵ A palavra *ideologia*, de acordo com o Dicionário de Política (2010), de Bobbio, Matteucci e Pasquino, possui dupla significação. Em seu “significado forte”, ou seja, marxiano, conforme o apontado acima, representa a “falsa consciência das relações de domínio entre as classes”. Em sentido fraco, ideologia refere-se a “um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2010, p. 585-589).

Retomamos a seguir as hipóteses estabelecidas sobre a relação da comunicação social do Incra-SP, tendo em vista o dever estatal de informar e sua relação com o conceito de *comunicação pública*:

- A adoção de uma política de comunicação social voltada ao direito à informação na Superintendência do Incra-SP esbarra em sua estrutura organizacional, que favorece a personalização das atividades de comunicação social do órgão, pois estas são diretamente subordinadas a um dirigente hierárquico local (estadual);

- A cultura do segredo está presente nas relações comunicativas do Incra-SP, principalmente pelas ideias de que cabe à chefia decidir ou não sobre a liberação das informações e de que as informações podem ser usadas indevidamente por grupos de interesse;

- A falta de conhecimento sobre o direito à informação e/ou a matriz de uma cultura autoritária podem ser fatores que causam interferências em uma vivência prática de valorização do dever estatal de informar no Incra-SP.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa qualitativa utiliza como método o *estudo de caso*. O “caso” em questão é um órgão público, a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de São Paulo (Incra-SP), mais especificamente sua comunicação social. O período de avaliação compreende quatro anos – de 2007 a 2010 (segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva). A pesquisa usa ainda a *observação participante*, pois até meados de 2008 a pesquisadora também fez parte da equipe de assessores de comunicação social do Incra-SP¹⁵⁶, além de ter atuado nos anos subsequentes próxima às atividades do órgão.

De acordo com Yin (2010, p.22), o *estudo de caso* é o método a ser utilizado quando: a) as questões “como” ou “por que” são propostas; b) o investigador tem pouco controle sobre os eventos (não pode alterar variáveis para tentar comprovar resultados); c) o enfoque está sendo dado sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real. Considera-se que os

---

¹⁵⁶ A pesquisadora Marina Koçouski é servidora concursada do Incra, desde 2006, na função de analista administrativo – jornalista, com lotação na Superintendência de São Paulo. Durante parte do período que envolve a pesquisa, atuou como assessora de comunicação social do Incra-SP, sendo, em 2008, transferida para a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de São Paulo (DFDA-SP), que faz parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), localizado no mesmo prédio do Incra-SP. Na estrutura funcional, o Incra (nacional) é vinculado (mas não subordinado diretamente) ao MDA.

três fatores apontados pelo autor estão presentes na pesquisa, uma vez que: a) busca-se saber como se dá o funcionamento da comunicação social do Incra-SP no que tange ao direito à informação, como alguns fatores interferem ou promovem a situação averiguada, e por que isso acontece; b) não há como se controlar ou manipular as variáveis analisadas, uma vez que estas estão atreladas à estrutura organizacional do Incra-SP; c) o tema remete à uma situação contemporânea, vivenciada na prática.

Já a *observação participante* está sendo entendida, para fins da presente pesquisa, conforme o conceito defendido por Morris S. Schwartz e Charlotte Green Schwartz¹⁵⁷:

(...) definimos observação participante como um processo no qual a presença do observador numa situação social é mantida para fins de investigação científica. O observador está numa relação face a face com os observados e, participando com eles em seu ambiente natural de vida, coleta dados. Assim, o observador é parte do contexto sendo observado, e, ao mesmo tempo, modifica e é modificado por este contexto. O papel do observador participante pode ser tanto formal quanto informal, encoberto ou revelado, o observador pode dispensar muito ou pouco tempo na situação pesquisada; o papel do observador participante pode ser uma parte integrante da estrutura social, ou ser simplesmente periférica com relação a ela (Schwartz & Schwartz, 1955, p. 344).

Conforme Yin (2010), o *estudo de caso* pode contar com várias das técnicas utilizadas pelos historiadores, mas adiciona duas fontes de evidência diferenciadas, uma vez que trata de assuntos contemporâneos: a observação direta dos eventos e as entrevistas com as pessoas envolvidas nos eventos (Yin, 2010, p.32). Ainda segundo o autor, estudos de caso também podem ser do tipo: a) explanatórios ou causais; b) descritivos; c) exploratórios. Entende-se que o presente projeto é do tipo *explanatório*, pois tem como objetivo explicar os vínculos causais relacionados ao problema apresentado pela pesquisa (Yin, 2010, p.43).

Além disso, a investigação do *estudo de caso*:

- enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de vista dados, e, como resultado
- conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como resultado
- beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados (Yin, 2010, p. 40).

A convergência dos dados de maneira triangular, ou seja, a validade do constructo a partir de diversas fontes de evidência é um aspecto fundamental dos estudos de caso bem-sucedidos, conforme Yin (2010).

A proposta do autor é que, em uma situação que envolva a análise de um único caso –

¹⁵⁷ Schwartz; Morris S; Schwartz, Charlotte Green. Problems in Participant Observation. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 60, n. 4, 343-354, jan. 1955.

como é a pesquisa em questão – escolha-se entre duas opções de projeto: holístico (com uma única unidade de análise) ou integrado (a partir de múltiplas unidades de análise integradas). Partimos para a segunda opção, conforme ilustra a figura, baseando-se em esquema proposto por Yin (2010):

Figura 9. Projeto de caso único: unidades integradas da comunicação Incra-SP

Alguns aspectos justificam o uso do caso único, mesmo que a aplicação da mesma metodologia em casos diversos não produza resultados exatamente similares. Conforme Yin (2010, p. 66), há confusão entre os críticos do *estudo de caso*, por suspeitarem de sua validade externa, comparando-a a pesquisas de levantamento, nas quais é possível generalizar resultados estatísticos. No *estudo de caso* é possível apenas uma generalização analítica, na qual “o investigador luta para generalizar um conjunto determinado de resultados a alguma teoria mais ampla” (Yin, 2010, p.66). A proposta do presente projeto poderia ser igualmente aplicada às 30 Superintendências Regionais do Incra, que possuem a mesma estrutura funcional. Além disso, com adaptações, permitiria sua aplicação a outros órgãos do governo federal, uma vez que a política de comunicação do Poder Executivo é descentralizada.

Yin (2010) aponta algumas justificativas para o uso do estudo de caso: a) teste de uma teoria: confirmar, desafiar ou ampliar a teoria, além da contribuir para a formação do conhecimento e da teoria; b) ser um caso extremo ou particular, uma raridade tão única que mereça ser analisada; c) ser um caso representativo ou típico, em que o objetivo seja captar uma situação diária ou um lugar-comum; d) ser um caso revelador, ou seja, no qual o investigador tem a oportunidade de analisar e observar um fenômeno previamente inacessível à investigação da ciência social; e) ser um caso longitudinal, em que um caso único atua em dois ou mais pontos diferentes do tempo (Yin, 2010, p 70-73). Considera-se que o presente projeto comporta os itens “a” e “d”.

4.1.1 O método

Para fins da presente pesquisa, o *corpus* de análise é composto principalmente pelo conteúdo transcrito de entrevista e questionários, que foram aplicados entre os anos de 2011 e 2012. Adotamos técnicas diversas conforme as unidades integradas:

- a) Unidade Integrada I – Chefia da Superintendência Regional do Incra-SP. Foi realizada uma entrevista com o então superintendente regional, Raimundo Pires Silva, em 2011, gestor do órgão entre 2003-2011. Indicou-se que a conversa seria gravada. O conteúdo foi transcrito na íntegra, com mínimas edições, constando do Anexo B, do presente trabalho.
- b) Unidade Integrada II – assessores de comunicação social do Incra-SP. Foram aplicados questionários, via e-mail, com perguntas abertas e fechadas, tendo em vista as análises qualitativa e quantitativa. Assegurou-se aos respondentes o anonimato, uma vez que, embora todos tenham desempenhado funções públicas, a revelação de suas identidades poderia dificultar a exposição de certas situações de trabalho, assim como gerar recusas de respostas ao questionário, tornando a amostragem muito insignificante, em razão do pequeno número de pessoas da equipe. Durante o período da pesquisa (2007-2010), o Incra-SP contou com sete profissionais: três jornalistas concursados (sendo a pesquisadora em questão um deles até 2008) e mais quatro jornalistas contratados mediante convênios que o órgão mantinha com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf). A equipe de comunicação do Incra-SP era mista, formada por homens e mulheres, com idades entre 20-

45 anos. Dos sete assessores citados, apenas os concursados permanecem no órgão. Os questionários foram encaminhados a seis jornalistas (excetuando-se obviamente a pesquisadora), em 2012, com confirmação de recebimento, dos quais cinco retornaram e um não respondeu. O rol de perguntas aplicadas consta do Anexo C. As respostas dos assessores na íntegra não estão anexas como forma de preservar suas identidades. Os assessores serão tratados no masculino como: Assessor A, Assessor B, Assessor C, e assim por diante.

- c) Unidade Integrada III – chefia de comunicação do Incra (nacional): coordenador de comunicação social do Incra em Brasília. O Incra conta com uma estrutura de comunicação nacional composta por diversos profissionais de comunicação, em Brasília, que são responsáveis pela edição dos releases advindos dos estados, pela manutenção do portal do órgão, pela produção de notícias de Brasília, dentre outras atividades, sendo uma única pessoa a responsável pela coordenação geral das atividades em caráter nacional. Porém, entre 2007 e 2010, passaram pela coordenação de comunicação do Incra cinco profissionais diferentes, entre homens e mulheres, com idades entre 20-60 anos. Um deles, o jornalista Chico Daniel, infelizmente faleceu em 2011, quando já não mais atuava à frente da comunicação do Incra. Entre os demais, nenhum ainda ocupa a função em Brasília. Os questionários foram aplicados em 2012, via e-mail, com confirmação de recebimento, por meio de perguntas abertas e fechadas. Dos quatro ex-coordenadores, três responderam e um não retornou. Também se garantiu o anonimato em virtude da posição que estes ocuparam à frente do órgão, no sentido de dar mais liberdade nas respostas sobre temas delicados e também de evitar um alto índice de recusa nas respostas. O rol de perguntas aplicadas consta do Anexo D. As respostas dos coordenadores também não serão publicadas na íntegra, como forma de preservar suas identidades. Todos serão tratados no masculino: Coordenador A, Coordenador B, e assim por diante.
- d) O contexto: notícias impressas e outras fontes documentais serão utilizadas para averiguação das hipóteses.

4.2 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – é uma autarquia¹⁵⁸ da administração pública indireta federal, criada em 1970¹⁵⁹, em meio ao regime militar, por meio da fusão do Inda (Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário) e do Ibra (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária). O órgão, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atua basicamente em dois eixos de atividades: a) o ordenamento da malha fundiária brasileira, por meio de: formação de um Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); regularização fundiária (titulação de áreas de posseiros, destinação de terras para comunidades remanescentes de quilombolas e apoio na demarcação de terras indígenas)¹⁶⁰; controle da aquisição de terras por estrangeiros; georreferenciamento¹⁶¹ (definição dos limítrofes de imóveis rurais por meio de coordenadas via satélite - GPS); administração pública de terras da União; b) a implantação da reforma agrária, que consiste na criação e instalação de infraestrutura de assentamentos de reforma agrária para alocação de famílias, podendo esta ocorrer mediante desapropriação de terras improdutivas de particulares ou por meio da destinação de terras públicas para projetos de assentamentos.

A questão do acesso à terra é um problema histórico no Brasil, que envolve muita desinformação. Os proprietários rurais contam com forte representação no Congresso Nacional e defendem o direito irrestrito à propriedade privada da terra. A Constituição Federal, porém, determina que a propriedade rural cumpra a sua função social, ou seja, deve ser produtiva, não podendo ser adquirida para fins de especulação imobiliária no campo, além

¹⁵⁸ A organização administrativa do Brasil, no âmbito federal, divide-se em: 1) administração direta – que corresponde ao governo e seus ministérios; 2) administração indireta, composta por a) autarquias – como é o caso do o Incra, b) fundações públicas, c) empresas públicas e sociedades de economia mista (cuja natureza jurídica é privada); d) figuras jurídicas introduzidas pela reforma administrativa. Uma autarquia é uma pessoa jurídica de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa. Em outras palavras, autarquias podem ser *titulares* de interesses públicos, ou seja, podem titularizar atividades públicas. Atuam em atividades consideradas como típicas na administração pública. Gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; *não são subordinadas* a órgão algum de Estado, mas apenas controladas. Desfrutam de “autonomia” financeira – mesmo quando seus recursos são oriundos de trespasse estatal – e também de autonomia administrativa. Em suma, suas gestões administrativa e financeira são descentralizadas (Mello, 2001, p. 123-124).

¹⁵⁹ O Incra foi criado por meio do Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, no governo do presidente Emílio Garrastazu Médici.

¹⁶⁰ A delimitação e a demarcação de terras indígenas são competências do Ministério da Justiça, por meio da Fundação Nacional do Índio (Funai). Cabe ao Incra apenas iniciar e concluir a demarcação de terras, assim como fazer o levantamento dos ocupantes não-indígenas que se encontram nessas áreas para, juntamente com outros órgãos, estabelecer eventuais indenizações por benfeitorias realizadas em ocupações consideradas de boa-fé.

¹⁶¹ Conforme a Lei 6.015/1973, cabe ao Incra apenas o georreferenciamento de áreas de até quatro módulos fiscais (o tamanho do módulo fiscal varia conforme o município, sendo que há grandes diferenças de tamanhos entre as regiões do país). É obrigatório, porém, o georreferenciamento de todos os imóveis rurais – mediante serviços contratados por particulares – e sua posterior certificação, esta ficando sempre a cargo do Incra (Lei 10.267/01).

de respeitar a legislação ambiental e trabalhista. Questões como a crescente aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, o acúmulo de terras nas mãos de poucos, favorecido por um retrocesso na Constituição de 1988¹⁶², e ainda a situação extrema de conflitos e mortes no campo não têm recebido a devida atenção por parte dos *media*. No país, vastas áreas ainda são “terras de ninguém”, frutos da grilagem (falsificação de documentos de propriedade), de ocupações irregulares ou da expulsão de moradores rurais por parte de grupos armados.

De acordo com relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2011)¹⁶³, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) tem alertado para o crescente interesse de estrangeiros em adquirir terras na América Latina, especialmente no Brasil¹⁶⁴, e na África Subsaariana. Essa procura não é exatamente uma novidade, segundo o relatório, mas tem se acelerado nos últimos anos em virtude de algumas altas nos preços dos alimentos e de crises de produção em alguns países, assim como pelo desenvolvimento de mercados como China e Índia, dentre outros fatores. O Ipea aponta que, em 1960, havia mais de um hectare de área *per capita* no mundo, mas, em 2030, a estimativa é de que esse número será drasticamente reduzido para 0,3 hectare de área *per capita*. E o Brasil possui nada menos do que 15% das áreas agricultáveis ainda não exploradas no mundo e a maior biodiversidade concentrada do planeta: a Amazônia (Ipea, 2011).

Na questão do acúmulo de terras nas mãos de poucos, o Brasil figura entre os países com mais alto índice de concentração fundiária (Ipea, 2011). Esse cálculo é feito com base no índice de Gini da estrutura agrária: quando mais próximo a um (1), maior a concentração. O atual índice de Gini da concentração de terras brasileiras é de 0,854, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁶⁵ – que é o

---

¹⁶² A Constituição cidadã de 1988, em que pesem seus inúmeros acertos e avanços para a cidadania, representou um retrocesso na questão fundiária do país, ao não estabelecer um limite para o tamanho das propriedades rurais. No regime militar, com a promulgação do Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964), criou-se um limite acima do qual se considerava formação de latifúndio. Atualmente, no entanto, o único critério constitucional para se garantir a posse da propriedade rural é a produtividade (ar. 5º XXIII e art. 184): desde que se cumpra a função social de produção de alimentos ou de criação de animais, ou seja, que a propriedade não seja tão somente adquirida para a especulação imobiliária, pode-se possuir qualquer extensão territorial.

¹⁶³ *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 19, Cap. 7. Desenvolvimento Rural, Brasília, 2011.

¹⁶⁴ Dados do Ipea apontam que até 2011 estrangeiros já haviam adquirido 46,6 milhões de hectares de terras no Brasil, enquanto o Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra teria em seus registros apenas 4 milhões de hectares nas mãos de estrangeiros.

¹⁶⁵ Em 2009, o IBGE publicou os resultados do Censo Agropecuário 2006, em que apontava o índice de concentração de terras como sendo de 0,872, ou seja, havia ligeiro aumento na concentração fundiária no país. Dias depois, no entanto, o IBGE reapresentou o cálculo, divulgando o novo índice de Gini em 0,854. Em que pese a repercussão negativa do índice para o governo, segundo a assessoria de imprensa do Ipea (RJ), o motivo para a reavaliação do índice foi um erro de cálculo. O erro teria se evidenciado a partir de observações

estudo mais recente sobre a situação fundiária do país. Ou seja, há mais de vinte anos não há avanços na redução da concentração de terras, comparando-se aos índices anteriores de 0,856 (1995-1996) e de 0,857 (1985). Dados da FAO/Incrá indicam, para efeitos comparativos, os índices de Gini de alguns países: Brasil 0,843 (1998), Canadá 0,6016 (1980), México 0,6216 (1960), Estados Unidos 0,7536 (1987), Bolívia 0,7677 (1989) e Colômbia 0,7742 (1990)¹⁶⁶.

Já a insegurança jurídica da propriedade no campo pode ser demonstrada a partir de dados do Serviço Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra, tendo por base o ano de 2005: da área total do território brasileiro, ou seja, de seus 851.487.660 hectares, apenas 49% (418.456.641 ha) estava cadastrada no banco de dados do órgão, sendo que 51% do território (433.031.019) não aparece no mapa. Nesse ínterim, alguns absurdos cadastrais podem ser levantados, como, por exemplo, o município de Ladário, no Mato Grosso do Sul, onde a área cadastrada no sistema equivale a 656,2% do tamanho do município.

Outra questão de tensão no campo é a pressão relativa à ocupação de terras devolutas, ou seja, de terras públicas que nunca foram tituladas para particulares, sendo retomadas pelo poder público após o fim da vigência do regime de Sesmarias, que vigorou no período imperial. À exceção das áreas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, que pertencem à União, essas terras devolutas foram transferidas para o domínio dos Estados pela Constituição Federal, como é o caso da região do Pontal do Paranapanema, no oeste de São Paulo. Nesses casos, há disputas entre particulares que dizem ter adquirido tais áreas e de movimentos sem terra que reivindicam do poder público a assunção de propriedade, transformando-as em projetos de reforma agrária. Um caso emblemático, em 2009, foi a ocupação da fazenda Capivara, no município de Iaras, no centro-sul do Estado, por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST): a área é comprovadamente da União, mas está sendo usada pela empresa Cutrale – que alega ter documento de aquisição do imóvel, tornando, portanto, a disputa judicial – para a plantação de laranjas e a produção de suco destinado à exportação.

Outra luta dos movimentos sociais ligados à terra é pela atualização do índice de produtividade rural, utilizado pelo Incra como critério para a desapropriação de imóveis rurais de particulares, pois permite avaliar se há ou não o cumprimento da função social da propriedade da terra (se ela é produtiva ou ociosa, ou seja, adquirida com fins de especulação

---

encaminhadas ao IBGE pelo pesquisador Prof. Dr. Rodolfo Roffmann, da Unicamp, que, segundo o IBGE, não tem nenhuma ligação com as atividades do órgão.

¹⁶⁶ Dados retirados do powerpoint da palestra “A Reforma Agrária e o II PNRA”, ministrada pelo então presidente do Incra, Rolf Rackbart, no Seminário Nacional dos Novos Servidores do Incra, de 13 a 16 nov. 2006.

imobiliária). Apesar dos avanços produzidos pelo uso de tecnologias no campo e da previsão de revisões periódicas do índice, não há nenhuma alteração no índice de produtividade rural desde a década de 80, quando este foi constituído com base no Censo Agropecuário de 1975 (Portal Incra).

Além disso, outra questão nevrálgica no meio rural é que grande parte das terras da Amazônia Legal pertence à União, segundo a Constituição de 1988, sendo que muitas áreas já estão ocupadas irregularmente. Assim, em 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou a Lei 11.952/2009 para regularizar posses na Amazônia, ou seja, possibilitar a titulação das áreas aos seus ocupantes. A Lei é polêmica – beira a inconstitucionalidade¹⁶⁷ – pois regulariza propriedades consideradas de tamanho médio¹⁶⁸ (de até 15 módulos fiscais e limite não superior a 1.500 hectares), a título oneroso (porém sem licitação e a preços irrisórios), desde que tenham sido ocupadas antes de 2004. Essa medida pode trazer como consequências futuras o aumento da especulação imobiliária na Amazônia Legal, uma vez que a titulação torna as terras comercializáveis, impactos ambientais pelo desmatamento de áreas de floresta para uso agrícola e o estímulo a novas ocupações pela expectativa de que a lei possa ser ampliada futuramente, sem contar a precariedade de se averiguar a comprovação dos critérios exigidos para a alienação das terras públicas.

Cabe frisar, no entanto, que a tarefa de regularização na Amazônia Legal não está sendo coordenada pelo Incra – o órgão atua apenas no apoio técnico – uma vez que, embora a tarefa seja parte do escopo das atividades do órgão, a atribuição foi transferida ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do programa Terra Legal.

Além de todos esses desafios apresentados – que culminam em competências do Incra – aumentou nos últimos anos a resistência à necessidade de implantação de uma efetiva política de reforma agrária no país. Os contrários à reforma agrária baseiam-se nas seguintes justificativas: a) as novas tecnologias de produção propiciaram mais produção em menor quantidade de terra; b) políticas radicais de distribuição de terras já ocorreram há muitos anos

---

¹⁶⁷ A Constituição Federal define que: a) a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188), ou seja, as terras públicas devem privilegiar a criação de projetos de reforma agrária e de desenvolvimento rural, lembrando que a Amazônia requer proteção ambiental contra os avanços crescentes do desmatamento para a plantação de soja e a criação de gado; b) O domínio por usucapião abrange áreas de até 50 hectares, que sejam comprovadamente ocupadas por cinco anos, sem oposição, sendo que os **imóveis públicos rurais não podem** ser adquiridos por usucapião (art. 191). A Lei 11.952/2009 disfarça o usucapião, ao tornar a titulação onerosa. Entretanto, ao dispensar a licitação e cobrar preços irrisórios, o que está fazendo é praticamente uma doação de terras públicas de tamanhos substanciais.

¹⁶⁸ A Lei 8.629/93 estabelece que: o tamanho de uma pequena propriedade compreende entre um e quatro módulos fiscais, a média propriedade fica entre quatro e quinze módulos fiscais, e a grande propriedade está acima de quinze módulos fiscais.

em outros países do mundo, tendo se tornado obsoletas diante da atual realidade brasileira.

Como observa o Prof. Juarez Guimarães (2004), durante o Fórum Mundial sobre a Reforma Agrária (FMRA), em Valência, na Espanha, as reformas agrárias realizadas no continente sul-americano não foram expressivas. Assim, estabelecer uma política de reforma agrária no século XXI requer contextualizá-la diante da seguinte problemática:

Uma Reforma Agrária que apenas distribuisse a terra, mesmo que essa distribuição fosse em grande escala, não seria suficiente, por si mesma, para aumentar o poder dos camponeses, se não vem acompanhada pela organização dos produtores em diversas formas (cooperativas, entidades financeiras, empresas camponesas, organizações de distribuição e comercialização, etc.) com a finalidade de controlar os setores de pré e pós-produção. É possível observar que a produção e distribuição de alimentos está (sic) concentrada nas mãos de grandes corporações que pressionam, por meio de instrumentos multilaterais, para obter a propriedade dos recursos produtivos das nações, com graves consequências para o campesinato (Garcés, Vicent. In: FMRA, 2004, p. 13).

4.2.1 O histórico da terra no Brasil

A questão da má distribuição de terras no Brasil tem origem histórica. Inicialmente, houve o Tratado de Tordesilhas (1494), que dividiu as Américas entre Portugal e Espanha. Posteriormente, o Brasil foi descoberto, em 1500, e, para administrar a colônia, o rei de Portugal D. João III dividiu o seu território em quinze capitanias hereditárias (1534), que compunham extensas faixas de terras, demarcadas por linhas na horizontal a partir do extremo litorâneo. Cada capitania foi entregue a uma pessoa de confiança da corte, denominada donatário, que recebia uma faixa de dez léguas a partir do litoral e deveria distribuir o restante da área sob seu comando, a título de Sesmarias¹⁶⁹.

Isso determinou as origens do latifúndio no Brasil, pois o regime de Sesmarias, implantado um século e meio antes em Portugal, não foi adaptado à realidade colonial, conforme aponta Comparato (2008): a) o problema do Brasil colônia não era falta de abastecimento, mas sim de pessoas dispostas a cultivar em um território tão vasto; b) a metrópole voltou-se sempre à produção para o mercado exportador; c) não havia efetiva fiscalização da exploração das sesmarias, seja por dificuldades de comunicação, por hostilidade dos indígenas ou pelo pequeno corpo de funcionários administrativos incumbidos

¹⁶⁹ O instituto de sesmarias foi um modelo importado de Portugal para o Brasil. Em 1375, o rei Fernando I, de Portugal, estabeleceu a Lei de Sesmarias em meio à crise Europeia de abastecimento e a peste negra que dizimou vasta gama de trabalhadores das cidades, favorecendo o êxodo rural em busca de melhores oportunidades salariais nas cidades. Assim, o objetivo da Lei de Sesmarias, em Portugal, era obrigar os proprietários a se fixarem no campo, estabelecendo inclusive penalidades como o confisco da propriedade pela Coroa portuguesa, caso esta não fosse diretamente cultivada ou arrendada. Posteriormente, Portugal utilizou o regime de sesmarias na colonização de ilhas no Atlântico, finalmente implantando a medida no Brasil.

de tal tarefa. Portugal, ciente dos problemas coloniais, tentou determinar limites para o tamanho das sesmarias, a partir do final do século XVII, mas sem muito sucesso prático, conforme avaliação dos historiadores. Além disso, não havia registros de direitos sobre propriedades rurais, dotados de fé pública, o que gerou conflitos entre os titulares das terras, que nunca ali haviam se instalado de fato, e os posseiros que cultivavam as terras há anos (Comparato, 2008)¹⁷⁰.

No Brasil Imperial, o príncipe regente Dom Pedro I suspendeu a concessão de sesmarias em 1822. Mas um novo sistema agrário somente foi implantado mais de duas décadas depois. Como os grandes proprietários rurais fundamentavam sua produção no escravagismo e a Inglaterra pressionava pela abolição do tráfico negreiro, temia-se a perda de poder político e econômico dos grandes proprietários rurais. Assim, a Lei de Terras acabou sendo promulgada apenas em 18 de setembro de 1850, alguns dias depois da Lei Eusébio de Queiroz, que efetivamente extinguiu o tráfico negreiro no país. Mas ao contrário do que propôs José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1923, na Assembleia Nacional Constituinte, de que, juntamente com a alforria, os homens de cor recebessem uma pequena sesmaria para seu usufruto, a Lei de Terras determinou exatamente o contrário: estabeleceu a aquisição de terras somente por meio de compra e não mais por doação. Atendendo ainda à pressão dos barões da terra, a Lei ampliou o limite das áreas já apossadas que podiam ser legitimadas, consolidando assim os latifúndios nas mãos dos mais ricos (Comparato, 2008).

A opção brasileira foi de encontro à prática de países como os Estados Unidos que, no final do século XVIII, confiscou grandes propriedades e as distribuiu a pequenos proprietários, sendo que, mais tarde, em 1820, facilitou a compra de terras por qualquer interessado a preços irrisórios. Experiências exitosas no Brasil, no entanto, foram os assentamentos de imigrantes no sul do país, no início do século XIX, inicialmente de maneira gratuita e, depois de 1854, mediante pagamentos módicos, em lotes de 70 a 75 hectares, reduzidos posteriormente a 50 e até 25 hectares. Mas o sucesso não se deu somente por conta da distribuição das terras, mas também pela qualidade dos lavradores, visto que experiências com famílias açorianas no sul do país não prosperaram (Comparato, 2008).

A ideia de substituir o regime monárquico pelo federalismo, alavancada a partir de 1870, teve como pano de fundo, nas palavras de Comparato (2008), a intenção de “privatização do espaço público sob o manto da descentralização política”. Assim, sem

---

¹⁷⁰ Dados com base no artigo *A Política Agrária no Brasil* (2008), de Fábio Konder Comparato, publicado em Escola de Governo. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/111-politica-agraria-brasil>>. Acesso em: 18 mai. 2012.

garantias de que o Estado monárquico unitário asseguraria a escravidão, as províncias do sudeste almejavam a autonomia com o intuito de decidir sobre a existência ou não de escravos em seus territórios. Parte do reflexo do empoderamento das províncias aparece na Constituição de 1891. O art. 64 determinou que as minas e terras devolutas passariam a pertencer aos Estados aos quais estivessem vinculadas, cabendo à União somente aquilo que fosse indispensável às fronteiras, à defesa e à construção de estradas de ferro federais. O art. 83, por sua vez, garantiu que, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime continuariam em vigor, o que mantinha as regras da Lei de Terras até que cada Estado, por lei própria, definisse regular o seu sistema agrário. Dessa forma, os Estados estenderam até 1889 a regularização de terras devolutas na posse de particulares, sendo que, em alguns casos, inclusive houve prorrogação desse prazo (Comparato, 2008).

A política dos governadores permitiu o surgimento do coronelismo no Brasil, fundamentado em acordos entre políticos e grandes proprietários rurais em troca de apoio eleitoral. Conforme aponta Comparato (2008), juízes de direito e delegados de polícia eram escolhidos em meio a nomes de confiança dos coronéis, que dispunham de jagunços e pistoleiros a seu serviço. Com isso, generalizou-se a prática de apropriação de terras públicas por particulares.

Comparato apresenta algumas mudanças importantes na legislação agrária nos anos que se seguem. Após a Revolução de 1930, dois decretos do governo provisório estabeleceram: a) a proibição da regularização de terras por vias administrativas, exigindo transcrição de título de domínio no Registro Público; b) a proibição de usucapião de bens públicos.

A seguir, com a Constituição de 1934, ficou a dúvida se as terras devolutas voltavam ou não a pertencer à União, uma vez que o texto constitucional determinava que apenas o Senado Federal poderia permitir a concessão de terras acima de 10 mil hectares. Era autorizado ainda o usucapião de propriedades de até 10 hectares, mas não havia nenhum dispositivo que explicitasse se a medida era aplicável ou não a terras públicas. Já a Constituição de 1946 não dispôs diretamente sobre a titularidade das terras devolutas, mas dava a entender que estas pertenciam aos Estados. Admitia a possibilidade de alienação de terras e não apenas a concessão de uso, além de ampliar de 10 para 25 hectares a área passível de usucapião (Comparato, 2008).

Paradoxalmente, é o regime militar que dá o pontapé inicial para o estabelecimento de uma política de reforma agrária no país, em que pese a natureza “subversiva” da medida, que era defendida pelo presidente João Goulart, deposto pelos militares. Logo após o golpe de

1964, uma emenda à Constituição de 1946 estabeleceu as seguintes prerrogativas: a) desapropriação da propriedade rural mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em até 20 anos; b) indenização em títulos aplicável apenas aos casos de latifúndio; c) aprovação dos planos de desapropriação somente por meio de decreto assinado pelo Poder Executivo; d) ampliação de 25 para 100 hectares na preferência reconhecida a posseiros para aquisição de terras devolutas dos Estados; e) redução de 10 mil para 3 mil hectares de área máxima de alienação ou concessão de terras públicas sem necessidade de autorização do Senado; f) ampliação da área de usucapião de 25 para 100 hectares. Outra medida importante durante o regime militar foi a promulgação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), que está em vigor até hoje, apesar de suas ab-rogações (Comparato, 2008).

Já a Constituição de 1988 define que as terras devolutas indispensáveis à segurança nacional e à proteção ambiental pertencem à União, transferindo o domínio do restante para os estados. Mas, conforme Comparato (2008), nem todas as terras públicas são devolutas. Terras devolutas são bens dominicais, conforme art.101 do Código Civil, ou seja, bens que entram no patrimônio de pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito real delas e que, portanto, podem ser alienados. Apesar disso, as terras devolutas não podem ser adquiridas por usucapião (art. 191). E sua destinação deve ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188), pois a Lei 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, diz, em seu art. 13, que: “As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária”. O art. 188 da Constituição, por sua vez, estabelece que “a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional”¹⁷¹, excetuando-se da obrigatoriedade as áreas destinadas à reforma agrária.

A novidade da Constituição de 1988, segundo Comparato (2008), foi tornar a reforma agrária um dever fundamental do Estado. Segundo o autor, esse dever estatal relaciona-se especificamente ao direito fundamental ao trabalho que, no meio rural, tem como condição indispensável o uso e a posse da terra.

A desapropriação é o principal instrumento de reforma agrária, no que se refere à

---

¹⁷¹ Lembrando que a titulação de terras na Amazônia, por meio do Programa Terra Legal, anteriormente citada, abarca áreas de até 1.500 hectares, uma vez que a destinação de áreas acima de 2.500 hectares precisa ter a aprovação do Senado Federal.

propriedade privada rural. Ela ocorre a partir do descumprimento da função social da terra. Quatro quesitos simultâneos, segundo a Constituição Federal, art. 186, determinam a obediência à função social da propriedade da terra: a) aproveitamento racional e adequado do solo (produção); b) utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; c) respeito às relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Na prática, no entanto, são raros os casos de desapropriação para além do critério de produtividade.

A Constituição determina a indenização prévia e justa aos proprietários de imóveis rurais que são desapropriados por descumprimento da função social da propriedade da terra¹⁷². Assim, as benfeitorias são pagas em dinheiro e o valor da terra nua mediante títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos. De acordo com Comparato (2008), a justa indenização a que se refere a Constituição não pode ser entendida como o valor praticado pelo mercado. No entanto, a Lei 8.629/93, alterada pela medida provisória 2183-56/2001, garantiu o pagamento de preços de mercado, em uma “clamorosa afronta à Constituição”, nas palavras de Comparato (2008). Afinal, a justa indenização deve refletir uma sanção ou uma garantia ao proprietário que descumpriu a lei?

Outra confusão comum é achar que a assinatura do decreto presidencial autorizando a desapropriação resulta em destinação líquida e certa do imóvel para fins de reforma agrária. O que a Constituição determina, conforme art. 184, é que o decreto possibilita à União impetrar uma ação na Justiça para disputa do imóvel com o proprietário. Na prática, isso resulta em anos de processo – apesar de que, no mesmo artigo, a Constituição prevê, por meio da existência de lei complementar, o rito sumário nos processos de desapropriação¹⁷³ – recursos judiciais, e por vezes a formulação de acordos que diminuem o tempo de resgate dos títulos da dívida agrária (de até 20 anos), anulando quase que por completo o caráter punitivo da desapropriação. Em suma, o Poder Executivo não tem efetivamente o poder de desapropriação, o que torna a aquisição indiscriminada de grandes quantidades de terra um risco à soberania territorial e alimentar do país.

Além de todas essas questões que tornam a reforma agrária um processo moroso no país, há uma constante pressão para dificultar a luta pelo acesso à terra. Um exemplo é a edição da medida provisória que impede a desapropriação do imóvel rural que tiver sido

---

¹⁷² Grande parte da população acredita que a desapropriação não dá direito à indenização, sendo este um forte motivo para a avaliação negativa da reforma agrária. Lembrando ainda que as pequenas e médias propriedades não são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

¹⁷³ O rito sumário é o rito do processo judiciário sendo realizado de maneira célere. Foi regulamentado pela Lei Complementar 76, de 6 de julho de 1993.

ocupado – invadido é o termo usado no texto legislativo – por movimentos sociais, nos dois anos subsequentes à ocupação (MP 2183-53, que alterou a Lei 8629/93). Segundo Comparato (2008), essa disposição é inconstitucional, pois a Carta Magna não pode ser regulamentada por medida provisória, mas apenas por leis. Sem contar ainda que “direitos e deveres fundamentais, tanto do Estado quanto de particulares, estão sempre acima de direitos e deveres ordinários” (Comparato, 2008).

No que se refere ao futuro das terras destinadas a assentamentos de reforma agrária, há ainda uma questão a ser analisada: a titulação. De fato, assentados não são imediatamente donos das terras. Eles recebem títulos de concessão de uso, que são inegociáveis pelo prazo de dez anos (art. 189, CF). Suas áreas podem inclusive ser retomadas, caso haja descumprimento das diretrizes previstas na política de reforma agrária. Após esse prazo, os lotes podem receber titulação definitiva, mediante pagamento da área em até 20 parcelas anuais, segundo o Incra.

Diversos fatores, porém, acabam sendo determinantes para a continuidade ou não das famílias nos lotes de assentamentos: a) uma adequada seleção de famílias¹⁷⁴ para o cultivo da terra (tarefa que cabe ao Incra no âmbito federal, mas que é muitas vezes negligenciada em razão de pressão de lideranças de movimentos sociais que são “empoderadas” pelo Poder Público¹⁷⁵); b) demora e falta de planejamento na liberação dos recursos indispensáveis à instalação de infraestrutura nos assentamentos (construção de ruas, casas, abastecimento de água por meio de poços artesianos, instalação de luz, etc.); c) destinação inadequada dos recursos¹⁷⁶, uma vez que os assentados gozam de certa autonomia para o gerenciamento de verbas, muitas vezes não demonstrando experiência ou aptidão para tal, a exemplo de sua

¹⁷⁴ Os critérios que definem a seleção de famílias nos projetos de reforma agrária são dados pela Norma de Execução Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005. Assim, estão excluídos do programa: a) funcionários públicos; b) agricultores ou agricultoras com renda familiar não proveniente da agricultura superior a três salários mínimos; c) proprietários ou acionistas de estabelecimento comercial ou industrial; d) ex-beneficiários ou beneficiários de regularização fundiária; e) proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo fiscal; f) portadores de deficiência física ou mental que impossibilite o trabalho rural; g) estrangeiros não naturalizados; h) aposentados por invalidez; i) condenados judicialmente com pena pendente de cumprimento.

¹⁷⁵ Essa característica é peculiar ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A proximidade com lideranças de movimentos sociais e sindicais teve como consequência o arrefecimento das lutas por mudanças de cunho mais estruturante. Na reforma agrária, a política da antessala garantiu uma convivência relativamente pacífica, pois o que parecia à luz dos holofotes como conflito não passava muitas vezes de simples aparagem de arestas. Em troca de garantias de mais crédito e outros benefícios em assentamentos, as questões de fundo da reforma agrária – como a atualização do índice de produtividade e revogação do decreto que criminaliza as ocupações – eram deixadas para trás, sem muitas críticas ou protestos contra o governo.

¹⁷⁶ Existem linhas de crédito específicas (instalação, produção, moradia, etc.) destinadas aos assentados, porém dentro delas há uma liberdade de escolha para que o assentado possa comprar o equipamento agrícola “x” ou “y”, o material de construção “a” ou “b” e assim por diante. Dessa forma, cada família estabelece o tipo de plantação ou criação que irá realizar no lote e como será sua moradia. Mas, sem acompanhamento técnico obrigatório, essa autonomia gerencial pode muitas vezes gerar um baixo aproveitamento dos recursos. Lembrando que o controle financeiro da aplicação do crédito ocorre em outra instância.

aplicação na construção de moradias; d) baixa quantidade de técnicos para o auxílio ao desenvolvimento produtivo dos assentados e de sua inserção na cadeia de comercialização.

Assim, não é incomum a “venda” irregular de lotes de reforma agrária para terceiros, cabendo ao Incra estabelecer a sua retomada. O rigor da lei, porém, nem sempre é a alternativa socialmente mais justa, uma vez que requer a expulsão de famílias – independentemente da forma como foi esse acesso – retirando sua condição de moradia e sustento. Lembrando ainda que é proibida a transferência da produção por meio de arrendamento, uma vez que a atividade agropastoril deve ser realizada basicamente pelo núcleo familiar. Nesses casos, revelam-se falhas do Poder Público na fiscalização da situação de ocupação dos assentamentos.

4.2.2 A estrutura organizacional do Incra

O Incra, em caráter nacional, é composto por 30 Superintendências Regionais (SR) mais a Sede, em Brasília. Cada Estado da federação, assim como o Distrito Federal¹⁷⁷, possui uma SR, à exceção do Pará (com três) e de Pernambuco (possui duas).

De acordo com o site do Incra, as superintendências regionais são “órgãos descentralizados, responsáveis pela coordenação e execução das ações do Incra nos Estados”. Cabe às unidades seccionais a coordenação e execução, na área de atuação do Incra, de atividades relacionadas a planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa. As SRs também são responsáveis por garantir a manutenção, fidedignidade, atualização e disseminação de dados do cadastro de imóveis rurais e sistemas de informações do Incra (Portal do Incra).

O quadro a seguir apresenta o organograma funcional de cada SR:

---

¹⁷⁷ A Superintendência do Distrito Federal e Entorno não deve ser confundida com a Sede da autarquia, também localizada em Brasília.

Figura 10. Estrutura funcional das Superintendências Regionais.

Fonte: Portal Incra

Embora as Superintendências Regionais gozem de autonomia financeiro-administrativa, por outro lado, elas se sujeitam à política nacional de ordenamento fundiário e reforma agrária determinados pela presidência do Incra. Em outras palavras, as Superintendências têm flexibilidade na decisão sobre a aplicação dos recursos que lhes são destinados, mas devem atrelar essas ações aos programas que são estabelecidos por seus superiores hierárquicos.

Aproximamo-nos, neste ponto, do recorte proposto pelo presente projeto, que é um estudo de caso sobre a Superintendência do Incra-SP (SR-08)¹⁷⁸, mais especificamente sobre sua comunicação social. O órgão é responsável pela gestão do ordenamento fundiário e da reforma agrária em São Paulo, naquilo que concerne à competência federal¹⁷⁹. Em São Paulo, existem 115 assentamentos federais de reforma agrária, dispostos em 64 municípios,

¹⁷⁸ As Superintendências Regionais do Incra (SRs) recebem numerações de 1 a 30, sendo o Incra-SP a SR-08.

¹⁷⁹ Em nível estadual, o órgão responsável pela reforma agrária é o Itesp (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo), órgão vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.

totalizando 10.387 famílias assentadas¹⁸⁰, conforme dados do Incra (2012). Já a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), órgão estadual, administra outros 134 assentamentos e 6.761 famílias, segundo o Itesp (2012).

4.2.3 A comunicação social na estrutura do Incra

Conforme o organograma funcional das SRs, o departamento de comunicação social nos estados é diretamente vinculado ao gabinete do superintendente regional. Pela descentralização administrativa do Incra, as Superintendências Regionais têm certa autonomia perante a Sede. Com isso, a comunicação social, em níveis estaduais, atua diante de dois níveis paralelos: a) sua subordinação hierárquico-funcional ao superintendente regional; b) sua vinculação à coordenação nacional de comunicação social do Incra, localizada na Sede, em Brasília.

Geralmente, os temas que concernem a questões estaduais são respondidos diretamente pelas assessorias locais, exceto quando existe alguma determinação específica para que a solicitação seja encaminhada a Brasília. A Sede, por sua vez, trabalha nas demandas nacionais, que envolvem a presidência do Incra, assim como na administração do portal do órgão e no encaminhamento de sugestões e recomendações aos assessores de comunicação presentes nos estados. Todos os *releases* produzidos nos estados são encaminhados à coordenação de Brasília, responsável por sua edição e veiculação, seja via portal da internet ou por mala direta aos veículos de imprensa.

A coordenação do sistema de comunicação social em nível federal, ao menos formalmente, cabe à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), conforme site oficial:

A Secom é responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo Federal. Assim, garante a disseminação de informações de interesse público, como direitos e serviços, e também projetos e políticas de governo. Para isso, pode convocar redes obrigatórias de rádio e televisão para a transmissão de pronunciamentos oficiais da presidenta da República e dos ministros (Fonte: Secom/PR).

4.2.4 A Superintendência do Incra em São Paulo

A Superintendência do Incra de São Paulo teve um único gestor entre os anos de 2003

¹⁸⁰ Dados fornecidos pela assessoria de comunicação social do Incra-SP.

e 2011, o superintendente Raimundo Pires Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os anos de 2007 e 2010, que correspondem à presente pesquisa, a equipe de comunicação social do órgão, ao menos aquela que cumpria atividades de assessoria de imprensa, era composta por sete pessoas¹⁸¹. Entretanto, a pesquisadora em questão, no segundo trimestre de 2008, deixou o órgão para exercer funções de comunicação social na Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA) de São Paulo, estrutura que faz parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na forma de “exercício provisório”¹⁸². Dois dos quatro assessores contratados por meio de convênios com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais (Fepaf) também saíram do Incra-SP, no final de 2008, e outros dois no ano de 2010.

Na estrutura organizacional das Superintendências do Incra, a comunicação social é diretamente vinculada ao gabinete do superintendente regional. Como as Superintendências Regionais não têm em sua estrutura cargos específicos de coordenação de comunicação para seus departamentos de Assessoria de Comunicação Social (Ascom), cabe ao superintendente regional destinar ou não algum cargo para um profissional de sua confiança. Em São Paulo, na gestão analisada, nunca houve essa função: todos os assessores de comunicação social atuavam em condições hierárquicas de igualdade, respondendo diretamente ao gestor ou a seus prepostos¹⁸³. Além disso, os assessores recebiam orientações da coordenação nacional de comunicação social do Incra, localizada em Brasília.

A relação dos assessores de comunicação social com o superintendente regional ocorria de maneira direta ou indireta, com prevalência da segunda opção. Nos primeiros anos do período analisado, o superintendente convocava reuniões na sala onde funcionava a Ascom - ou aparecia no local para dar algumas instruções - estabelecendo ações e diretrizes para a comunicação social. Quando havia demandas da imprensa que necessitavam de um aval político, raramente os assessores eram atendidos pessoalmente. O usual era que se deixassem bilhetes ou recados no gabinete com a descrição do problema. Depois de horas (em geral dias) a demanda era retornada aos assessores, geralmente dizendo que não era para responder ou indicando alguma chefia para falar. Algumas das chefias sugeridas demonstravam insegurança ou não queriam responder, sendo que, em certos casos, isso parecia uma

¹⁸¹ Lembrando que uma das pessoas não respondeu à pesquisa.

¹⁸² A servidora em questão ingressou no serviço público federal em 2006, sendo lotada na Superintendência do Incra de São Paulo. Como em 2008 ainda estava em estágio probatório não podia ser emprestada a outro órgão na forma de “cessão”, portanto o “empréstimo” para exercício em outro órgão se deu por meio de “exercício provisório”.

¹⁸³ Em muitos momentos o gestor estabeleceu pessoas de sua confiança como uma espécie de interface entre a comunicação social e ele. Isso não quer dizer que o gestor delegava sua função de comando, apenas tornava a relação mais indireta.

característica pessoal daquela chefia e, em outros, dizia-se cabalmente não haver autorização para falar. Mais para o final do período analisado, o gestor tornou mais rara sua presença no departamento de comunicação social, colocando prepostos entre o gabinete e a comunicação, sem deixar, ao mesmo tempo, de estar no comando das ações.

Poucas vezes os assessores de comunicação social foram recebidos no gabinete do superintendente para discussão de algum assunto relevante. Em geral, quando ele queria falar com os assessores de comunicação, dirigia-se pessoalmente à Ascom. Essa não era a relação mantida com as outras chefias da Superintendência – que mantinham algum trânsito com o gabinete, embora o acesso dos demais funcionários ao superintendente fosse praticamente inexistente. O departamento de comunicação social também não participava das reuniões que envolviam outros setores do órgão e não dispunha da agenda do superintendente.

As principais orientações do gestor nas reuniões de comunicação social eram: a) destacar ações dos assentados de reforma agrária, uma vez que o superintendente declarava cabalmente que não fazia questão de que seu nome¹⁸⁴ ou o da instituição aparecesse; b) concentrar esforços nos jornais do interior; c) mapear os jornais e veículos que produziam notícias mais favoráveis à reforma agrária; d) construir um *mailing* eletrônico – nominado “amigos da reforma agrária” – uma listagem de e-mails da qual faziam parte intelectuais, professores universitários e políticos de esquerda, para distribuição eletrônica de um boletim de notícias do Incra-SP; e) produzir artigos sobre a reforma agrária para veiculação em espaços de opinião em jornais.

A Assessoria de Comunicação Social produzia, principalmente, *releases* para alimentar o Portal do Incra e consequentemente distribuir à imprensa, boletim eletrônico de notícias do Incra-SP, distribuído ao público interno e parte do externo, jornal mural¹⁸⁵ destinado ao público assentado e, durante um curto período, produções radiofônicas para distribuição em emissoras de rádio comunitárias.

Do ponto de vista organizacional, havia uma situação muito peculiar na Superintendência de São Paulo. Embora durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tenham-se realizado três concursos públicos para provimento de cargos no órgão (2004, 2005 e 2010), São Paulo não reivindicou um número significativo de vagas, em que pese o

---

¹⁸⁴ Lembrando que essa orientação é redundante, uma vez que o princípio constitucional da impessoalidade no serviço público (art. 37, CF) impede que realizações públicas sejam associadas à imagem pessoal.

¹⁸⁵ A proposta inicial do jornal mural era agregar o público interno do órgão, mas logo o superintendente determinou a mudança de seu conteúdo, que passou a se direcionar ao público assentado.

déficit no número de servidores de São Paulo¹⁸⁶, além da iminente aposentadoria de cerca de 50% dos servidores antigos do órgão em todo o Brasil. Apesar disso, o Incra-SP funcionava com um conjunto significativo de pessoas contratadas por meio de convênios¹⁸⁷, que mais tarde foram questionados pelo Ministério Público da União (MPU)¹⁸⁸. Isso criou um gerenciamento paralelo do órgão para além de sua estrutura formal. Além de o Incra-SP não ter um banco de dados muito sólido, os documentos administrativos ficavam concentrados nas mãos de poucas pessoas que monopolizavam o seu acesso.

Em que pesem as relações de profissionalismo estabelecidas entre servidores de carreira e “conveniados”, havia alguns pontos de tensão nessa convivência: a) os servidores eram subordinados a algumas “chefias” (contratadas via convênio) que não faziam parte da estrutura oficial do órgão (não tinham cargos), mas que assim eram consideradas em um plano paralelo. Do ponto de vista da comunicação social, essa questão era problemática, pois essas pessoas respondiam publicamente pelo Incra-SP para a imprensa e a sociedade¹⁸⁹; b) havia diferenças salariais em funções consideradas similares¹⁹⁰; c) alguns servidores eram taxados de ineficientes ou ainda excessivamente “burocráticos”.

Havia muita rotatividade, sendo que uma mesma pessoa era deslocada várias vezes de um setor para outro em questão de meses. Criavam-se e destituíam-se equipes. Também flutuava muito o número de contratações mediante convênios. A falta de manutenção das estruturas e pessoas dificultava o trabalho da comunicação social e a continuidade de tarefas e funções para uma gestão de longo prazo.

Além disso, a forma como a alta cúpula do Incra-SP (formal ou informal) se relacionava com os seus subordinados também era problemática, pois não havia uma cultura administrativa de abertura ao trabalho coparticipativo e ao diálogo.

Fora esses aspectos que dificultavam o fluxo e o acesso à informação dentro da própria instituição, no campo mediático, havia desconfiança do gestor sobre o trato que seria dado à informação por parte dos veículos de grande circulação nacional ou sobre temas mais

¹⁸⁶ Após os dois concursos públicos de 2004 e 2005, conforme dados do departamento de Recursos Humanos do Incra-SP, o órgão dispunha, em junho de 2011, de 114 servidores (109 em efetivo exercício no Incra-SP e cinco cedidos para outros órgãos). O concurso de 2010 disponibilizou apenas mais sete vagas para o Estado.

¹⁸⁷ A estimativa de contratações para o Incra-SP via convênios era de mais de 400 pessoas, muitos destes trabalhando nas dependências da sede do Incra-SP e outros em atividades de campo no interior.

¹⁸⁸ No serviço público não se admite contratações (sem concurso público) para atividades-fins do órgão, apenas para serviços de segurança, limpeza e informática. Ainda assim nesses casos, o instrumento legal que se deve utilizar é o contrato e não o convênio, o que determinava a irregularidade da situação.

¹⁸⁹ Os conveniados identificavam-se como sendo do Incra-SP – e assim eram considerados pelo gestor –, em vez de responderem em nome das instituições pelas quais foram contratados.

¹⁹⁰ Em funções operacionais os servidores eram melhores remunerados que os conveniados. Mas os convênios pagavam salários mais altos em funções “gerenciais” do que os cargos oferecidos pelo Incra.

delicados à instituição (ou à gestão). Dessa forma, o gestor tinha como enfoque a consolidação de seus apoios entre os movimentos sociais – principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), sendo que no final de sua gestão essa aproximação se deslocou para o líder sem-terra José Rainha Júnior, expulso do MST em 2007 – sua bancada política estadual e intelectuais de esquerda favoráveis à reforma agrária. A opinião pública construída a partir dos *media* era considerada algo secundário.

4.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para consolidarmos a análise dos questionários aplicados, vamos considerar os seguintes itens, triangulando as informações entre as unidades de análise pesquisadas, lembrando que as perguntas e os questionários constam dos Anexos B, C e D. Para cada unidade foram formuladas perguntas diferentes, convergindo para os mesmos pontos, com o objetivo de que alguns aspectos sejam destacados de forma espontânea.

a) Perfil político-ideológico das unidades:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
O então superintendente do Incra-SP, Raimundo Pires Silva, faz parte do Partido dos Trabalhadores (PT). Declarava-se publicamente militante do PT e da reforma agrária: <i>Eu, Raimundo Pires Silva, além de militante do PT, sou Engenheiro Agrônomo formado pela ESALQ-USP e tenho Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pelo Instituto de Economia da UNICAMP (Retirado do site Observatório da Imprensa, em resposta assinada pelo superintendente intitulado “Sobre as Insinuações da Folha de S. Paulo”, em 09/12/2003).</i>	Para fins de análise desse aspecto separamos a unidade Ascom-SP em dois grupos: o de conveniados e o de servidores concursados. A questão foi levantada por telefone e não se encontra no rol de perguntas do Anexo C. Dos três conveniados respondentes, dois denominaram não ter filiação ou simpatia partidária e um declarou ser simpatizante do PT. Dentre os servidores, uma pessoa denominou-se ex-filiada ao PT, mas simpatizante e eleitora do PT, e a outra disse que, no período, transitou da militância no PT para a militância no PSTU. A pesquisadora em questão denomina-se apartidária, não simpatizante de partidos, mas defensora do pensamento de esquerda liberal (democrática). Todos os assessores de comunicação do órgão são simpáticos à reforma agrária, em que pesem algumas críticas à forma como esta foi conduzida no período analisado.	Por meio de pergunta com opções de respostas fechadas e aberta (vide anexo D), dois dos coordenadores de comunicação social de Brasília responderam: <i>Não tenho nenhuma filiação partidária ao governo ou aliados</i> e outro escolheu a opção: <i>Não sou filiado, mas me considero simpatizante do governo.</i>

b) Estrutura da comunicação social do Incra-SP:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Conforme apontado pelo próprio superintendente em entrevista (Anexo B), o departamento de comunicação social do Incra-SP (e nacional) começou a ser estruturado durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir dos concursos públicos de 2004 e 2005 (os concursados foram efetivamente chamados em São Paulo em 2004 e 2006), por meio dos quais foram admitidos no serviço público jornalistas para a sede (Brasília) e as superintendências regionais. Todos os profissionais concursados do Incra-SP tiveram como primeira experiência no órgão a gestão do superintendente Raimundo Pires Silva, que atuou entre 2003 e 2011. Antes disso, porém, já existia uma estrutura de comunicação social no Incra-SP advinda da gestão tucana, que foi mantida pelo superintendente petista. Esta foi contratada mediante convênios (antes as pessoas em questão ou tinham cargo na estrutura do órgão ou eram estagiárias, pois ainda estudantes). Logo, a equipe de comunicação social do Incra-SP no período analisado foi composta por profissionais concursados e conveniados. Também houve estagiários, que não foram considerados para fins do presente trabalho, pois sua atividade principal era fazer <i>clipping</i> de jornais. Também não foram considerados prepostos do superintendente que por vezes repassavam ordens ou assumiam a posição de interface entre a comunicação social e o superintendente, uma vez que não atuavam diretamente na Ascom-SP. Alguns profissionais que foram contratados exclusivamente para realização de vídeos institucionais durante o período também não fazem parte do escopo da pesquisa.	Do ponto de vista da estrutura organizacional, a Ascom-SP é diretamente vinculada ao gabinete da superintendência regional. A política de comunicação social do Incra, em caráter nacional, é orientada pela coordenação de comunicação social de Brasília. Usualmente são realizados encontros nacionais com os assessores dos estados para apresentação das diretrizes. Eventualmente, a coordenação de Brasília também solicita trabalhos específicos (ex: reforço na campanha de conscientização contra a venda irregular de lotes de reforma agrária). Mas, de maneira geral, as regionais possuem certa autonomia para definir suas pautas e rotinas de trabalho. Os releases produzidos pelas superintendências regionais são encaminhados a Brasília que edita o material e distribui à imprensa. As demandas de imprensa são atendidas pelos assessores nos estados, à exceção daquilo que se refere à presidência do Incra (nacional) ou, em casos excepcionais, quando existe alguma orientação de que a resposta seja dada por Brasília.	A comunicação social de Brasília é composta por jornalistas concursados, chefiados por um coordenador nacional (durante o período analisado os cinco coordenadores que passaram pelo órgão não eram do quadro estável, possuindo cargo em comissão). As principais atividades de Brasília são alimentar o portal de informações do Incra, acompanhar as atividades da presidência do órgão e orientar a comunicação do Incra nos estados. Do ponto de vista hierárquico, o Incra é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que não representa subordinação direta do primeiro pelo segundo, uma vez que o órgão possui autonomia administrativa. A comunicação social do governo federal, por sua vez, é gerida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom).
A UNIDADE FAZ A GESTÃO DE TODAS AS AÇÕES DO INCRA NO ESTADO DE SÃO PAULO, SUBORDINANDO-SE À PRESIDÊNCIA DO ÓRGÃO.	A UNIDADE É LIGADA AO GABINETE DO SUPERINTENDENTE, MAS SE SUBMETE A DIRETRIZES NACIONAIS.	A UNIDADE COORDENA AS AÇÕES DE COMUNICAÇÃO DO INCRA NACIONAL (SEDE E SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS).

c) Estrutura: o Incra em relação à comunicação orientada pela Presidência da República:

UNIDADE BRASÍLIA		
A influência da Secom (Presidência da República) na comunicação social do Incra		
Coordenador A: <i>A relação com a Secom/PR era relativamente distante. As demandas para o Incra chegavam, normalmente, em função de alguma agenda do presidente da República que tinha como objeto as políticas agrárias do Incra. Em outros casos, a demanda vinha de veículos institucionais da Presidência (como o informativo Em Questão), para alguma matéria ou publicação. Casos mais delicados, durante minha gestão à frente da Ascom, se deram em função da repercussão de reportagens na imprensa e que mobilizaram a Casa Civil ou a própria Presidência da República. Nesse tipo de caso, [fomos acionados] ao menos duas vezes para intervir, seja estabelecendo uma estratégia para responder à mídia, seja prestando algum esclarecimento mais detalhado sobre o tema em questão. A Secom também promovia cursos de capacitação voltados às assessorias de ministérios e autarquias, no que éramos convidados a participar. Havia, ainda, recomendações expressas, encaminhadas de ofício, sobre a utilização da marca oficial do governo em logos e material gráfico diverso.</i>	Coordenador B: <i>Na minha época a Secom da presidência da República não se envolvia no dia a dia, mas tinha um canal aberto com as assessorias. Foram realizados pelo menos dois encontros com assessores de comunicação de ministérios e órgãos do governo. Em alguns casos a Secom ligava para tirar dúvidas de alguma matéria e para perguntar se houve reação a uma determinada matéria. Na maioria das vezes isso acontecia por meio do ministério, mas percebíamos que a demanda era da Secom. Houve casos em que ações que envolviam vários ministérios tiveram a Secom como organizadora de reuniões para nivelar informações, procedimentos e linguagem. [...] Foram várias reuniões convocadas pela Secom. Além disso, a Secom fez manuais e franqueava o acesso dos gestores de vários órgãos em media training contratada por ela. Na minha gestão o presidente do Incra fez dois. Então a resposta é: De alguma maneira [há influência], muito mais indireta que diretamente.</i>	Coordenador C: Não respondeu à questão.
A SECOM NÃO INTERVÉM DIRETAMENTE, APENAS EM CASOS MAIS PONTUAIS. AUXILIA NA PROMOÇÃO DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA ASSESSORES DE ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL. ORIENTA SOBRE PADRÕES NO USO DA MARCA OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL.	A ATUAÇÃO DA SECOM É MAIS INDIRETA DO QUE DIRETA. OFERECE MEDIA TRAINING* PARA GESTORES.	

* Lembramos que nem todos os gestores do governo federal passam obrigatoriamente por *media training*, mas há esforços da Secom para oferecer essa capacitação. O gestor do Incra-SP afirma que não recebeu nenhum tipo de capacitação específica sobre comunicação social no governo federal, apenas orientações de procedimentos em épocas de eleições.

d) Conhecimento das unidades sobre o dever estatal de informar:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
O superintendente de São Paulo entende como errada a postura de coordenação de comunicação de Brasília de querer informar: <i>Mas sinto que a comunicação não está preparada para fazer a defesa quando nós não podemos ou não queremos que tal informação chegue à mídia. Há uma necessidade de diretrizes de Brasília. E é aí que eu tenho uma divergência muito pequena com [a comunicação de] Brasília. Brasília acha que eu tenho que responder tudo. E eu sou contrário a isso.</i> [o princípio constitucional da publicidade] <i>Não tem nada a ver com a comunicação social. Comunicação social, como eu falei, tem que estar subordinada a um programa de governo.</i>	Todos os assessores de comunicação do Incra-SP disseram (respondendo à pergunta fechada) que é dever do estado informar e não mera opção. Assessor C: <i>Acredito que o Estado tem o dever de prestar informações e tornar seus dados públicos, mas não há nada que direcione ou fiscalize isso. Dessa maneira, cada órgão funciona de um jeito e consequentemente seu departamento de comunicação.</i>	Mediante pergunta fechada, todos os coordenadores de Brasília disseram que é dever do estado informar e não mera opção. Coordenador B: <i>A informação pública, como serviço de Estado, ainda não é compreendida pelos gestores. A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), (Lei 12.527, de 18/11/2011), a partir de 16 de maio de 2012, porém, vai trazer mudanças de comportamento em relação ao tratamento dos dados públicos.</i>
DESCONHECIMENTO E/OU ENTENDIMENTO DE QUE CABE AO “GOVERNO” * DECIDIR SE VAI OU NÃO INFORMAR.	CONHECIMENTO SOBRE O DEVER ESTATAL DE INFORMAR.	CONHECIMENTO SOBRE O DEVER ESTATAL DE INFORMAR.

*Governo está entre aspas porque o que o superintendente denomina como governo, como irá se esclarecer nos quadros a seguir, é a sua visão pessoal de gestão. O superintendente não entende ou não reconhece que as diretrizes de Brasília representam a política de comunicação social do Incra em nível nacional.

e) A influência do gestor na comunicação social:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Superintendente: <i>Comunicação social [...] Ela parte da decisão do gestor.</i> [pesquisadora] Os assessores devem se reportar ao superintendente ou à chefia de [comunicação de] Brasília? <i>Devem se reportar ao superintendente. Primeiro é preciso saber qual é o papel da comunicação social, que é a defesa do órgão e da política daquele governo. Ela não pode ter o senso crítico, porque o papel dela é a defesa. O papel da comunicação social de Brasília é dar as diretrizes que a hierarquia vai cumprir. Mas temos que deixar claro que o papel da comunicação social, tanto de uma empresa quanto pública, tem de ser de defesa da política dada pelo governante do momento (...).</i>	Assessor C: <i>(...) o fato de a comunicação estar ligada diretamente à direção faz com que essa relação fique ainda mais complicada e dependente. Assim, muitas vezes não é o órgão e sim a gestão que determina como o trabalho será desenvolvido.</i>	Coordenador B: <i>(...) a despeito da competência e da boa vontade dos assessores de comunicação da sede e das superintendências, a comunicação do Incra ainda sofria muita ingerência por parte de gestores do órgão e também do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os gestores, em sua maioria desprovidos de visão de comunicação social ou que chegavam ao órgão com claros objetivos políticos que não envolviam o bem público, e chefes sem preparo para lidar com uma rede tão rica e vasta de assessores preparados, e esmagadoramente advindos de concursos públicos, que nos últimos oito anos oxigenaram o setor, faziam parte do cenário.</i>
O GESTOR DECIDE SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL QUE, NA VISÃO DELE, ESTÁ ATRELADA À VONTADE DO “GOVERNANTE”, LEIA-SE DELE.	A ESTRUTURA DESCENTRALIZADA DO INCRA FAVORECE QUE A VISÃO PESSOAL DE GESTORES REGIONAIS PREVALEÇA SOBRE A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ÓRGÃO.	OS GESTORES DO ÓRGÃO DE MANEIRA GERAL NÃO TÊM VISÃO CLARA SOBRE A COMUNICAÇÃO SOCIAL E O SEU PAPEL DE INTERESSE PÚBLICO.

f) Resposta dos assessores do Incra-SP sobre o fator que mais determina as diretrizes da comunicação da Superintendência de São Paulo (deu-se a opção de mais de uma resposta):

UNIDADE ASCOM-SP	%
O gestor do momento	100%
A chefia de comunicação de Brasília	20%
A chefia de comunicação de São Paulo*	0%
A Secom	20%
Outra	0%

*Nosso entendimento é de que não havia uma chefia de comunicação social em São Paulo (para além da figura do superintendente regional), porém se deixou a opção caso algum assessor considerasse que os prepostos do superintendente, que atuavam em outras áreas do órgão, eram suas chefias de comunicação.

g) Acesso a informações públicas:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Questionado especificamente sobre o acesso dos <i>media</i> a informações sobre o órgão o superintendente entra em contradição. Primeiramente diz que o acesso é: “Total”. Depois que a pesquisadora pergunta “Total?”, uma vez que é conhecedora do funcionamento do órgão, pois atuou em sua equipe, ele diz: <i>Quando querem informações... especulação é outro nível.</i> Mais diretamente perguntado se já orientou a comunicação social a não responder, ele diz: <i>Várias vezes.</i> Questionado sobre o acesso do público externo a informações sobre serviços prestados pelo órgão (total, alto, médio, baixo) e os meios utilizados para oferecer essas informações, o gestor responde: <i>Eu acho que o acesso é baixo porque essa ação no Incra é pouco estruturada. [Há] falta de pessoal*.</i> Também sobre o relacionamento do superintendente com seus assessores em relação à não-divulgação de informações: <i>Nunca tive problema com resposta autônoma. E quando eu não quero que responda, faz-se o contato dizendo que nós não vamos responder.</i>	Perguntou-se aos assessores do Incra-SP se em algum momento foram orientados a não prestar informação aos <i>media</i> e/ou aos cidadãos em geral. Todos responderam “sim”. Assessor B: <i>Não prestar informações à imprensa constituía a regra na SR-08 até meados de 2011. [...] Posteriormente, o superintendente cortou o contato com a assessoria de comunicação e determinou que toda demanda de imprensa fosse repassada por e-mail à Chefe de Gabinete. Mesmo que quiséssemos ‘passar por cima da ordem’ em nome do ‘dever de informar’, não tínhamos acesso à informação. [...] pelos encontros dos jornalistas do Incra em Brasília, soube que a política da Presidência do Incra não era a mesma da SR-08. Isto é, o não-atendimento à imprensa não era política do Incra NACIONAL. [...] Contudo, a SR-08 continuou agindo com autonomia em relação ao Incra Sede no que diz respeito à política de comunicação.</i> Assessor D: <i>Em alguns casos houve tentativas de convencer os gestores [as chefias] da importância do posicionamento e fornecimento de dados, mas estes deixaram bem claro que a decisão cabia ao gestor[superintendente], e não ao profissional da assessoria de comunicação.</i> Assessor A: <i>[...] sempre tentava alertar sobre o fato de se omitir ou dificultar o acesso a informações públicas, porém como não fazia parte do quadro estável de funcionários do órgão, obedecia a decisão tomada pelos superiores, temendo por perder o emprego.</i>	Coordenador A: <i>No caso específico de São Paulo, o maior desafio era unificar formas de atendimento à imprensa. [...] A SR sempre teve autonomia para responder, mas por respeito à hierarquia do órgão, propugnávamos pelo diálogo, pela ação conjunta. Nesse aspecto, a influência do gestor local era decisiva, uma vez que havia certa autonomia (inclusive política) do superintendente. Além disso, o controle dos dados locais deslocava o poder da informação para as mãos do gestor, que não agia, necessariamente, com base nas orientações de Brasília. Isso chegou a criar algumas dificuldades ou ruídos na relação entre as duas assessorias. Entretanto, o relacionamento com os assessores, durante minha gestão, foi o mais cordial possível. Mantinha contato permanente e acredito ter desenvolvido com São Paulo uma parceria muito produtiva de trabalho.</i> Coordenador C: <i>Não havia problema entre as assessorias de comunicação da sede e do Incra de São Paulo. Havia dificuldade com relação à orientação do gestor de São Paulo com relação à divulgação de informações. O trabalho nunca foi unificado e o relacionamento com o gestor era inexistente.</i> Coordenador B: <i>Por vezes quando a assessoria [de São Paulo] tinha dificuldades operacionais ou políticas, ou era impedida de responder a mídia, a sede “chamava para si”, e assumia a tarefa, com dados do estado e acompanhamento da superintendência.</i>
O GESTOR ASSUME CONTROLAR A INFORMAÇÃO PÚBLICA.	ASSESSORES CONFIRMAM A POSTURA DA GESTÃO DE NÃO INFORMAR.	A ORIENTAÇÃO DE COMUNICAÇÃO DO INCRA SEDE DIFERE DO INCRA-SP.

* O superintendente ignora propositalmente a equipe paralela do órgão composta à época por cerca de 400 funcionários (conveniados), referindo-se apenas aos profissionais concursados (cerca de 100).

- h) Postura dos assessores do Incra-SP diante da instrução de não informar (opções fechadas e aberta, com opção à uma **única resposta** de maior afinidade):

UNIDADE ASCOM-SP	%
Obedeço porque temo perder meu emprego/cargo*	0%
Obedeço porque acredito que não cabe a mim decidir isso	0%
Tento convencer quem deu a orientação do contrário, mas, se não consigo, obedeco	40%
Acho errado, mas não tenho abertura para contestações	60%
Passo por cima da ordem porque entendo que tenho o dever de informar	0%
Outra	0%
Total	100%

*Embora essa opção não tenha sido considerada a mais fundamental para nenhum dos assessores, um dos respondentes comentou haver relação entre o seu vínculo empregatício (vide quadro anterior) e a limitação para argumentar quando da decisão do gestor de não informar.

- i) Acesso dos assessores do Incra-SP às informações do órgão na qualidade de assessores de comunicação:

UNIDADE ASCOM-SP	Percentuais
Tenho acesso a tudo	0%
Tenho acesso limitado, conforme o contexto/a questão envolvida	40%
Não tenho muito acesso	60%
Outra. Qual?	0%
Total	100%

COMENTÁRIOS À QUESTÃO

Assessor B: <i>Como a política da SR-08 era não repassar informações à imprensa, estas também não eram repassadas à assessoria de comunicação. Sobretudo no período em que as demandas passaram a ser encaminhadas por e-mail à chefia de Gabinete, inibindo nosso contato com os demais setores da Superintendência Regional.</i> Assessor C: <i>O acesso ou não aos dados variava de acordo com a decisão/vontade dos gestores [chefia e seus pares].</i> Assessor D: <i>No período a que se refere a pesquisa, não havia acesso. Os dados só eram fornecidos quando determinado pelo superintendente – geralmente para fins de relatórios internos ou de divulgação controlada, não para a imprensa.</i>	Notou-se que a justificativa dos respondentes foi igual mesmo quando houve a escolha de alternativas ligeiramente diferentes. A questão pretendia observar se havia ou não algum grau de autonomia dos assessores de comunicação para obter as informações dentro do órgão. O repasse de informações à imprensa e o conhecimento dos assessores de comunicação das questões levantadas eram fatores imbricados. Aquilo que a imprensa não deveria saber também não era considerado de competência dos assessores. O gestor e sua cúpula assumiam a função da comunicação social, na medida em que julgavam por si mesmos como trabalhar a imagem do governo/órgão. Muitas vezes, as perguntas dos <i>media</i> tinham caráter meramente técnico, mas mesmo assim não eram respondidas. O motivo da cautela, a princípio, não era obviamente explicável.

j) Aspectos relativos à sonegação de informações:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Superintendente: <i>A mídia não exige informações da nossa competência. Ela exige focos e suposições.</i> <i>A mídia não coloca o debate agrário da forma como está acontecendo no país. Ela não faz o trabalho da informação. Faz o debate ideológico e não da informação. Ela é contra a reforma agrária.</i> <i>[...] jornalistas como o Tomazela [José Maria Tomazela, de O Estado de S.Paulo] e companhia sempre têm a necessidade de achar alguma fragilidade do Incra para atacá-lo ideologicamente. Às vezes é preferível não responder a responder.</i> Há aparente contradição na entrevista do superintendente, ao tentar contrapor os resultados obtidos nos <i>media</i> locais/regionais e nos chamados grandes veículos [ao que parece, ele se refere apenas à imprensa escrita]. Lembrando que o superintendente tratava de maneira distinta os grande <i>media</i> e os veículos considerados locais: <i>Tivemos um trabalho, de muito sucesso, [...] que foi trabalhar reportagens sobre resultados em assentamentos, na mídia local, em rádios, jornais ou TVs. Chegamos até a ter inserções no Globo Rural e na TV Tem, sobre várias matérias [releases] que fizemos. [...] E na mídia [grande mídia] nós sempre tivemos uma posição defensiva, porque nunca tivemos espaço para colocar os resultados positivos. Sempre a pauta da mídia são problemas inerentes a conflitos e situações fundiárias, que são tensas [...].</i>	Assessor D: <i>Os gestores [chefes] afirmaram desde o início a crença de que a mídia criminalizava qualquer ação voltada para a reforma agrária, e qualquer resposta seria distorcida.</i> Assessor E [sobre os motivos]: <i>[...] quando se tratava de veículo abertamente desfavorável à política do órgão (como a revista Veja), ou quando se tratava de assunto em que o órgão não tinha um posicionamento satisfatório.</i> Assessor A: <i>Era algo constante quando se tratava de mídias consideradas de oposição (Veja, Estadão, entre outras), principalmente quando os assuntos abordados eram em relação a ocupações e/ou desocupações de fazendas.</i> Assessor B: <i>O entendimento do superintendente era o de que a “mídia burguesa” era contra a reforma agrária e qualquer informação repassada pelo Incra seria “dar munição ao inimigo”.</i>	Coordenador C (sobre como é possível aliar governo e sociedade): <i>Sem transparência pública é difícil aliar governo e sociedade.</i> Coordenador A: <i>A assessoria de comunicação de um órgão público deve centrar seus esforços facilitando o acesso às informações. Começa auxiliando a imprensa que, muitas vezes, não conhece o tema em profundidade e tem dificuldades de formular perguntas. [...] Cabe à comunicação a divulgação de dados relacionados aos resultados da política pública de responsabilidade daquele órgão. [...]. A falta de informação clara é mais nociva para a imagem do órgão do que uma possível ou suposta crítica ao resultado de seus esforços.</i> Coordenador B: <i>Por vezes os gestores entendem a informação pública como interferência na administração ou invasão de dados sigilosos. O dado passa por vários filtros de tratamento para depois virar notícia. Um processo desgastante, às vezes desnecessário, que muitas vezes deixa espaço para a censura, para a manipulação de dados, informações e números. Entretanto não há como escapar a uma leitura distorcida da mídia em relação à informação oficial quando esta é divulgada com exatidão. No caso do Incra, o forte apelo social embutido no tema reforma agrária e regularização fundiária conta com reações e manifestações apaixonadas de ambos os lados, dos favoráveis e contrários. [...].</i>
OS (GRANDE) MEDIA SÃO, NA VISÃO DO GESTOR, CONTRÁRIOS À REFORMA AGRÁRIA E EXPLORAM AÇÕES DE CONFLITO.	HÁ MAPEAMENTO IDEOLÓGICO DA IMPRENSA E O INCRA-SP POR VEZES NÃO TEM RESPOSTAS QUE FAVOREÇAM O GOVERNO.	VISÃO PASSIONAL SOBRE A REFORMA AGRÁRIA DE AMBOS OS LADOS. O TEMA É DIFÍCIL* E OS MEDIA ERRAM POR VEZES SUAS LEITURAS.

*A reforma agrária é um tema complexo, que envolve conflitos e questões judiciais. A maioria dos repórteres mostra-se sem conhecimento suficiente sobre o tema, além de ter visões e pautas pré-concebidas. O direito à propriedade privada é sacralizado e a violência é o fator mais (ou o único) evidenciado.

k) Sonegação de informações: além dos *media*

CONTEXTO: CIDADÃO COMUM	PÚBLICO INTERNO DO ÓRGÃO
A dificuldade de acesso a informações detidas pelo Incra-SP pode ser também evidenciada a partir da requisição de Valdenilson Ferreira, militar do Exército, à época estudante de jornalismo do Centro Universitário Fieo, em Osasco, em 2009. Ele queria gravar uma entrevista com o responsável do Incra-SP pela questão quilombola, como parte de seu documentário acadêmico sobre o quilombo Cafundó. À época, Valdenilson entrou em contato com a pesquisadora, então assessora de imprensa da DFDA-SP, que o orientou a procurar a assessoria do Incra-SP. Valdenilson Ferreira, que trabalha atualmente em Manaus, autorizou a publicação e divulgação de seu nome e do e-mail que enviou ao Incra-SP, transcrito abaixo parcialmente, para fins da presente pesquisa. Ele concluiu seu trabalho sem obter as informações. Para fins do documentário, usou imagens de uma audiência pública na qual o Incra está sendo representado*. Valdenilson Ferreira, 12 de maio de 2009: <i>Lembro de ter perguntado se o Incra possuía assessoria de imprensa ou comunicação social com profissionais concursados ou contratados para atender solicitações como a nossa. Verificamos que há, mas parece que não há interesse da Regional de São Paulo em responder questões que fazem parte de sua rotina de trabalho. [...] Mandamos inúmeros e-mails à sra Telma [então chefe do departamento Fundiário], mas nenhum, das dezenas de e-mails foi respondido. Mesmo depois de estabelecer contato com a assessoria de comunicação, ninguém se pronunciou. O que não podemos esquecer [sic] que o Incra é uma Instituição que tem obrigações com a sociedade e o fornecimento de informações é uma dessas obrigações. Funcionário algum, mesmo os que ocupam cargos por meio de indicações políticas, ou seja, não concursados, podem se sentir isentos dessas responsabilidades. Saímos há pouco de um período em que as informações eram ocultadas do restante da população, mas nessa época estava estabelecida uma ditadura que ceifou vidas, tirou liberdades, rompeu a capacidade de criar, interrompeu três décadas de criação intelectual. Mais uma vez pedimos encarecidamente que alguém da regional de São Paulo converse conosco [...].</i> <i>[...] Estou produzindo um documentário sobre a comunidade quilombola do Cafundó enfatizando três artigos constitucionais, a saber: 215, 216 e 68 do ADCT. O documentário irá demonstrar se a aplicabilidade desses artigos foram cumpridas ou não, no quilombo.</i>	Existem duas questões de fundo no acesso à informação no Incra-SP durante a gestão analisada: a informação não era divulgada externamente (<i>media</i> e cidadãos em geral), mas também não fluía no âmbito interno. A falta de acesso a dados e documentos era generalizada, de forma que os próprios funcionários não tinham muita ciência do que ocorria no órgão no âmbito administrativo. Poucas pessoas controlavam documentos e processos administrativos, que somente poderiam ser vistos mediante autorização. Durante a gestão, o mais próximo que se chegou a saber sobre a natureza de alguns convênios firmados pelo órgão foi mediante a realização de consultas ao <i>Portal da Transparência</i>. De acordo com trechos da <i>Carta Aberta à Equipe de Transição do Governo Federal</i> (Anexo E), produzida pela Associação de Servidores do Incra-SP (Assincra-SP), e também divulgada no Blog da presidente Dilma: <i>Deu-se preferência por contratos de trabalho precarizados, que levaram a uma alta rotatividade de funcionários [...]. Do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados, cabe salientar que muitos processos têm sido conduzidos por funcionários alheios à administração pública, resultando em graves e frequentes irregularidades administrativas, com prejuízos à população assentada e aos trabalhadores rurais sem terra.</i> <i>Esta opção também se fez acompanhar por uma profunda deterioração nas condições de trabalho no Incra. O autoritarismo foi a marca registrada da atual gestão, não havendo, em nenhum momento, diálogo com os servidores [...]. A falta de transparência é outra característica da equipe de direção da Superintendência do Incra em São Paulo. Não há, sequer, a publicação de relatórios anuais de gestão. Esse modelo de gestão que exclui boa parte dos quadros de carreira do Incra da elaboração e execução das políticas públicas – ao mesmo tempo em que subordina o aparato estatal aos interesses de um grupo político e promove o movimento social a gestor e executor das políticas de Estado – tem resultado em constantes inquéritos civis públicos contra a Superintendência Regional do Incra em São Paulo.</i> (Blog da Assincra-SP, 20 dez. 2010).
EVITA-SE O DEBATE PÚBLICO.	FALTA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO.

*Valdenilson Ferreira autorizou a divulgação de seu nome e do conteúdo do e-mail em 27/06/2012. O documentário que produziu sobre o quilombo consta em: <<http://www.youtube.com/user/sgtvaldenilson>>.

1) Postura autoritária da gestão (serão repetidas algumas frases já apresentadas anteriormente):

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
O superintendente faz prevalecer sua posição: Brasília [a coordenação nacional de comunicação social do órgão] acha que eu tenho que responder tudo. E eu sou contrário a isso. Presunção de que ele [gestor] detém plenos poderes: <i>Comunicação social não tem esse poder. Ela parte da decisão do gestor [minha].</i> Uso (inapropriado) de uma retórica de esquerda para transferir à iniciativa popular o direito à informação [dever do Estado de informar via comunicação social]: <i>O público cidadão tem várias formas de saber o seu direito. Ninguém pode substituí-lo quanto à sua condição de cidadão. Toda vez que se faz isso é um ato autoritário. [...]detesto todas as formas autoritárias. E quando assumem [o Estado/a comunicação social assume] questões que são próprias dele [do povo].</i> Ao final da entrevista, o gestor não responde às questões e tenta assumir o papel de entrevistador, lançando mão da ironia: <i>Seu trabalho é comunicação social e você quer discutir mídia [?]. Agora não dá, aí é outro debate. Posso até fazê-lo, mas eu não acho que é sobre sua pesquisa*.</i>	Em questão anteriormente apresentada, 60% dos assessores de imprensa do Incra-SP indicam que não possuem sequer abertura para contestações com o gestor, o que indica pouca relação de diálogo. Assessor B: <i>Tentei argumentar com o superintendente até ouvir dele a seguinte frase, que julgo interessante reproduzir textualmente: “Quem faz a política aqui sou eu. Quando você tiver competência para sentar no meu lugar, aí você poderá fazer a política de comunicação do Incra.” A argumentação se tornava difícil frente ao discurso ideológico do gestor. Consta também que o superintendente teria dito certa vez que “transparência é coisa da burguesia”.</i> Assessor D: <i>Na prática, é o gestor local que detém as informações e o poder de posicionamento. Nos embates com a chefia de comunicação em Brasília, o gestor acaba fazendo prevalecer sua vontade.</i>	Coordenador A: <i>A influência do gestor local era decisiva, uma vez que havia certa autonomia (inclusive política) do superintendente. Além disso, o controle dos dados locais deslocava o poder da informação para as mãos do gestor, que não agia, necessariamente, com base nas orientações de Brasília.</i> Coordenador B: <i>Em São Paulo, especificamente, a direção tinha aspectos particulares: pouca ou distorcida visão do poder da opinião pública, falta de respeito com os profissionais de “grande mídia”, tratamento privilegiado a mídias alternativas e rádios comunitárias e uma grosseria no trato com os assessores do próprio órgão, assim como outras pessoas do seu staff. Posturas inadequadas e inaceitáveis a um gestor público. Isso dificultava muito o relacionamento da Ascom-SP com a “grande” mídia e não o deteriorou por completo devido a postura profissional dos assessores [...].</i> Coordenador C: <i>O trabalho nunca foi unificado e o relacionamento [da coordenação de Brasília] com o gestor [de São Paulo] era inexistente.</i>
O GESTOR ENTENDE QUE SUA POSIÇÃO HIERÁRQUICA LHE DÁ O PODER PARA DEFINIR OU NÃO A LIBERAÇÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA.	O GESTOR PASSA A IDEIA DE QUE MAIOR HIERARQUIA REPRESENTA MAIOR COMPETÊNCIA. FALTA DIÁLOGO ENTRE GESTOR E ASCOM-SP/COORD.BRASÍLIA.	O GESTOR NÃO RECONHECE A DIRETRIZ NACIONAL DE COMUNICAÇÃO E GOZA DE AUTONOMIA POLÍTICA. FALTA DIÁLOGO ENTRE ELE E A COORD. BRASÍLIA.

*Durante a entrevista, com base na técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011), é possível identificar que o superintendente apresenta dois inimigos: os grande *media* e os servidores com atuação sindical, o que poderia, por meio da técnica de *observação participante*, ser estendido aos servidores do Incra-SP de maneira geral, independentemente de atuação sindical (com exceção daqueles que ocupavam cargos de confiança e alguns apoiadores). Vale ressaltar que o gestor não privilegiou trabalhar com os servidores de carreira no órgão como um todo (muitos recém-chegados em sua gestão), preferindo *staff* próprio, o que aproximou parte da categoria do Sindicato. Na comunicação social, no entanto, havia particularidades: mesmo os conveniados não tinham mais acesso ao superintendente do que os concursados, nem tampouco tratamento de maior confiança. Além disso, em alguns trechos da entrevista, o superintendente afirma que os assessores de comunicação social agiam segundo suas determinações. E ainda elogia o trabalho de um servidor concursado da comunicação social.

m) Formação e manutenção de um banco de dados dentro do órgão:

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Esse aspecto não foi questionado ao gestor.	Sobre as condições de banco de dados do Incra-SP, dadas as opções: a) bastante completo, b) satisfatório, porém com algumas falhas; c) incompleto; d) precário; e) outra, todos os assessores escolheram a opção “precário”. Assessor B: <i>A rigor, não existe um banco de dados na SR-08. As informações são dispersas e fragmentadas. É comum haver divergência entre os dados da SR-08 e os dados do Incra Sede. Outro problema: até meados de 2011, muitos projetos e ações eram gerenciados por pessoas alheias ao quadro de servidores do Incra (funcionários terceirizados e assessores diretos do superintendente) [...].</i> Assessor C: <i>Até existe sistema, mas não é atualizado e não há padrão. Muitas vezes a informação está disponível apenas com um determinado funcionário, que domina e guarda estas informações. A própria comunicação não possui [...] acesso a nenhum outro banco de dados.</i> Assessor D: <i>Existe um sistema de informações (SIR) que deveria centralizar todos os dados da SR-08, de acesso público, mas que não é alimentado adequadamente pelos responsáveis pelas ações. Há todo um conjunto de informações – processos de desapropriação, por exemplo, que [...] exigem consultas demoradas aos próprios processos, dificultando a consulta. Não existe a cultura de sistematizar informações, nem histórico de ações, é preciso procurar pessoas que conhecem cada situação.</i>	Os coordenadores não foram questionados especificamente sobre isso, mas houve manifestação espontânea sobre o problema. Coordenador A: <i>Creio que o Incra, e disso fazem parte todas as suas representações regionais, possui uma dificuldade em produzir informações. Simplesmente os dados sobre a reforma agrária quase nunca são precisos. Isso é reflexo de uma série de problemas, que começam no pouco monitoramento/avaliação sobre os programas e atividades do órgão, falta de instrumentos mais sofisticados para gerir/guardar e promover o cruzamento entre os dados. Tudo isso cria um ambiente de insegurança na atuação da Assessoria de Comunicação, como para fornecer informações sobre os programas. No portal de notícias do órgão, havia uma dispersão dos dados, de modo que aquelas informações mais importantes para o público e mesmo a imprensa, não estavam facilmente acessíveis.</i>
UNIDADE NÃO AVALIADA.	FALTA ALIMENTAÇÃO CONSTANTE DE DADOS. A INFORMAÇÃO FICA NAS MÃOS DE POUCOS. OS DADOS NACIONAL E LOCAL NÃO BATEM.	FALTA PRECISÃO NOS DADOS DA SEDE E DAS SUPERINTENDÊNCIAS.

n) Visão das unidades sobre *comunicação pública*

UNIDADE CHEFIA-SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Superintendente: <i>[a comunicação social] Ela não pode ter o senso crítico, porque o papel dela é a defesa.</i> <i>Primeiro é preciso saber qual é o papel da comunicação social, que é a defesa do órgão e da política daquele governo. [...] Mas temos que deixar claro que o papel da comunicação social, tanto de uma empresa quanto pública, tem de ser de defesa da política dada pelo governante do momento. Então acontece uma situação bastante interessante: com a mudança de governo ela tem que continuar o que é de sua competência, que é a defesa do órgão.</i> [pesquisadora] A defesa do órgão ou do governo? <i>A defesa do órgão, da política e do governo. A política que está no momento.</i> [pesquisadora] Especificamente, o que é comunicação pública de governo? <i>É aquela que faz todo o esforço possível, dentro de sua competência, para a divulgação das propostas, das políticas e das ações do governo.</i>	Sobre o que é comunicação pública: Assessor D: <i>Creio que é a comunicação voltada para o interesse público, que garanta o acesso a informações de natureza pública não apenas aos jornalistas, mas também a qualquer cidadão.</i> Assessor E: <i>Comunicação prestada por um órgão de governo ou entidade de interesse público (ONG, OSCIP e outras), com foco no interesse do público, de maneira acessível, e na imagem da instituição. A comunicação pública não deve priorizar a promoção da imagem do gestor, cujo desempenho deve ser conhecido em decorrência do trabalho efetivado.</i> Assessor B: <i>Comunicação pública deve ter foco no cidadão, seja na facilitação do acesso às políticas públicas, seja na prestação de contas à sociedade sobre o uso dos recursos públicos.</i> Assessor C: <i>Acredito que deveria ser a comunicação praticada de forma transparente, clara e acessível. Orientada pelo interesse público e disponível para todos (não só jornalistas, mas para toda a sociedade). Não deve ser confundida com comunicação governamental e principalmente não deve ter interferências políticas.</i> Assessor A: <i>Comunicação de interesse público e acessível. Não deve fazer promoção de pessoas, mas comunicar trabalhos que estão sendo executados, assim como dificuldades que possam estar travando o desenvolvimento de projetos em andamento.</i>	Coordenador B: <i>A comunicação transparente e ética é um serviço ao cidadão e atende perfeitamente a um governo que entende a comunicação social como um serviço e um papel do Estado. Comunicar avanços, reconhecer erros e, sobretudo, debater com a sociedade é um exercício de democracia, dever de qualquer governo. [...].</i> <i>[...] a conduta ideal é informar com transparência, responder a todos e administrar os efeitos da publicação, seja ela positiva ou negativa. Quando positiva, trabalhar com cuidado e afincado a repercussão dela. Quando negativa, [...] encontrar as distorções, corrigi-las, contribuir para orientação de decisões políticas e administrativas [...], não para “salvar a imagem”, mas para resolver um problema do beneficiário da reforma agrária ou corrigir dados inconsistentes ou deturpados.</i> Coordenador C: <i>A transparência pública tem que ser o pilar da assessoria. Com foco na divulgação dos benefícios (serviços) para o público daquele órgão e abertura dos caminhos para acesso às políticas públicas.</i> Coordenador A: <i>[...] não pode haver comunicação de interesse dos governos que se choque com o interesse da sociedade, isso é uma contradição de saída. Comunicação estratégica é toda aquela que também se articula em um processo interno de monitoramento e avaliação da política pública [...]. Logo, a publicização máxima dos dados pode vir acompanhada de uma análise das informações. O papel da comunicação é ajudar nessa interpretação [...] mas jamais negligenciando as informações[...].</i>
COMUNICAÇÃO PÚBLICA: A SERVIÇO DO GOVERNO.	COMUNICAÇÃO PÚBLICA: A SERVIÇO DA SOCIEDADE.	COMUNICAÇÃO PÚBLICA: A SERVIÇO DA SOCIEDADE.

- o) Opinião dos assessores de comunicação da Ascom-SP sobre o papel de uma assessoria de comunicação em um órgão público (possibilidade de escolha de mais de uma opção):

UNIDADE ASCOM-SP	%
Apresentar os dados de forma que mostrem as ações do governo sob o melhor ângulo, como em uma assessoria privada	0%
Apresentar os dados de forma que mostrem as ações de governo com sobriedade	80%
Defender o lado do governo	0%
Informar para o cidadão quais são as atividades do órgão e quais são as políticas públicas do órgão	100%
Conciliar as necessidades de informação do cidadão com a imagem pública do governo	0%
Conciliar as necessidades de informação do cidadão com a imagem pública do órgão	60%
Outra. Qual(is) ?	40%
Aspectos apontados espontaneamente:	
- Dar transparência à aplicação dos recursos públicos (40%);	
- Facilitar o acesso às informações e não ser uma barreira ao trabalho da imprensa (20%);	
- Comunicar-se com os diversos públicos e promover o debate que interessa ao órgão (20%);	
- Fazer a manutenção do acervo de dados, imagens e registros da instituição, preservando seu histórico de ações e conduta (20%).	

COMENTÁRIOS À QUESTÃO

Assessor B:

A resposta decorre do meu entendimento do que é comunicação pública. Não tem nada a ver com marketing ou propaganda. Mas entendo também que “transparência” é uma palavra-chave fundamental. [...] não temos uma cultura de cidadania no Brasil, em que o cidadão se sinta à vontade para se dirigir aos órgãos públicos e reivindicar seus direitos [...]. Daí o papel da imprensa como uma espécie de porta-voz do interesse público, ainda que, em muitos aspectos, sua atuação seja passível de crítica.

Assessor D:

Trata-se da situação ideal para a assessoria de comunicação em órgãos públicos[os itens escolhidos na questão acima], mas falta clareza disso por parte dos gestores, dos cidadãos e da própria imprensa.

p) Existência de uma política de *comunicação pública* no governo federal:

UNIDADE CHEFIA -SP	UNIDADE ASCOM-SP	UNIDADE BRASÍLIA
Considerando que o superintendente não tem uma visão de comunicação social como <i>comunicação pública</i>, mas a tem como um instrumento a serviço do governo e não da sociedade, a unidade não está sendo considerada para fins da presente análise. Vale considerar, no entanto, os trechos iniciais da entrevista com o superintendente, em que este reforça a postura do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em estruturar equipes de comunicação social no Incra.	Em resposta à pergunta se existe uma política do governo federal em <i>comunicação pública</i>, com opções fechadas e aberta, 60% dos assessores do Incra-SP consideraram a opção: “sim, parcialmente” e 40% optaram: “sim, mas muito pouca”. Assessor D: <i>Embora insuficiente, creio que existe sim uma política em comunicação pública, resultados de pressões internacionais e da sociedade civil organizada, como mostram as conferências de comunicação, com diversas deliberações de transparência das informações públicas.</i> Assessor A: <i>Vejo um pequeno esforço dos órgãos, porém em muitos casos são “engolidos” por falta de planejamento ou questões políticas partidárias.</i> Assessor B: <i>Aparentemente, existe uma política, mas que não chega a ser aplicada por vários motivos, dentre os quais destaco um: o aparelhamento político subordina a máquina pública a interesses eleitorais. Os cargos são loteados entre os partidos e correntes políticas. Em cada estado, o gestor presta contas à sua bancada de deputados, e não ao dirigente nacional do órgão [...].</i> Assessor C: <i>Embora não seja a ideal, acredito que haja sim uma política de comunicação. Ela está prevista no organograma e é reconhecida como parte da instituição. Graças a uma mudança na sociedade e na maneira de pensar a informação, exigindo cada vez mais que esta ocorra e de forma transparente.</i>	Não foi realizada uma pergunta específica sobre a <i>comunicação pública</i> no governo federal, porém alguns aspectos da rotina de trabalho vivenciada pelos coordenadores especificamente no Incra serão destacados a seguir: Pontos negativos: - Poder de influência política de gestores nos Estados dificulta o gerenciamento de informações em nível nacional; - Em certo período, houve interferências do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na revisão e edição de releases produzidos pelo Incra. Lembrando que o Incra é vinculado ao MDA, mas não subordinado administrativamente. - Falta recursos financeiros específicos para a comunicação social nos Estados. Pontos positivos: - Contato permanente entre a coordenação de Brasília e os assessores regionais; - Oferta de cursos de capacitação e de encontros em comunicação social para os assessores do Incra de todo o Brasil; - Criação e (posteriores reformulações) do portal do órgão, assim como promoção de acesso a redes sociais.
UNIDADE NÃO CONSIDERADA.	HÁ UMA POLÍTICA DE CP NO GOVERNO FEDERAL QUE ESBARRA PRINCIPALMENTE EM QUESTÕES PARTIDÁRIAS.	HOUE AÇÕES VOLTADAS À ESTRUTURAÇÃO E À CAPACITAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL.

No aspecto referente à existência de uma visão de *comunicação pública* no governo federal, a pesquisa evidenciou que, ao menos no Incra, os profissionais de comunicação social têm claro que as assessorias de comunicação social em órgãos públicos devem cumprir funções a serviço da sociedade. Destaca-se aqui, ainda, que não há discrepâncias consideráveis entre as opiniões dos profissionais de comunicação concursados, conveniados e ocupantes de cargos em comissão (escolhidos pelo governo). Entretanto, embora haja esse entendimento por parte daqueles que efetivamente desempenham atividades de comunicação social, esta é sempre em algum grau – geralmente alto – subordinada a decisões de governantes. Por isso, na prática, o resultado do trabalho é fruto de negociações entre assessores e assessorados. No Incra-SP, a pesquisa mostra que, em virtude do baixo grau de abertura dos assessores de comunicação social com a chefia imediata, acabava prevalecendo, na maioria das vezes, a vontade do gestor regional.

Além disso, no governo federal, não existe padronização de ações em comunicação social (não há manual de procedimentos), sendo que cada órgão tem autonomia para decidir questões próprias. A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), embora se apresente no site oficial como “responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo Federal”, não interfere diretamente nas atividades dos órgãos para além de orientações sobre o uso da marca do governo e, quando requisitada, pelo oferecimento de cursos de capacitação a assessores de comunicação social e gestores, além de intervir pontualmente em gerenciamentos de crises.

A considerar ainda a apresentação da “Política Nacional de Comunicação” do governo, em 2003, tendo por base a palestra de Luiz Gushiken, então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, não se pode dizer que a classe política eleita tenha exatamente uma visão de comunicação social voltada à *comunicação pública*. As falas do então ministro, conforme apresentadas no capítulo anterior, mesclam uma preocupação que transita entre a construção da imagem do governo e questões relativas à transparência pública, direito à informação e participação popular: “O objetivo da comunicação, no caso, Comunicação de Governo, é de seu (sic) instrumento de governo, buscando a sua unidade e a transparência de governo, difundindo e potencializando as principais ações de governo[...]”. Ou seja, o discurso é mais próximo à “comunicação governamental” do que à *comunicação pública*, lembrando, no entanto, que a presente pesquisa está fundamentada na Constituição Federal e não exatamente na postura do governo.

- q) Opinião dos assessores do Incra-SP sobre os fatores que mais influenciam na adoção efetiva de uma política de *comunicação pública* **em órgãos públicos de maneira geral**. Foram ofertadas opções fechadas a serem escolhidas em grau decrescente de importância, com a possibilidade de não-marcação. Para fins de tabulação, consideramos 50 pontos a primeira colocação, 40 pontos a segunda e assim por diante. Quando não houve indicação daquele item foi atribuída pontuação zero:

UNIDADE ASCOM-SP	PONTUAÇÃO
O relacionamento/abertura com a chefia imediata	210
A inexistência de uma política de comunicação que seja voltada à <i>comunicação pública</i>	200
A admissão por parte dos governos de que a comunicação social tem o papel de ressaltar apenas aquilo que é positivo nas políticas públicas, negligenciando dados que comprometam a <i>performance</i> do governo	140
A forma de contratação dos assessores de comunicação (cargos, CLT, concursados etc)	110
A falta de conhecimento dos assessores de comunicação sobre o papel que a comunicação social tem em órgãos públicos	60

A análise dos assessores do Incra-SP reflete muito de sua realidade no órgão (possivelmente essas percepções podem variar se aplicadas a outros casos). Em reuniões promovidas pela coordenação de comunicação de Brasília, em que participavam os assessores de comunicação do Incra em nível nacional, era notório o conhecimento dos assessores sobre o papel do Estado de informar e a prevalência de uma visão de comunicação voltada ao interesse público, tanto por parte dos concursados quanto da coordenação de comunicação nacional contratada mediante cargos (em que pese a maior vulnerabilidade empregatícia da segunda). O fiel da balança, no entanto, acabava sendo, conforme relatos, principalmente a influência do controle político em relação a informações e dados do órgão (não propriamente daquilo que é da alçada de discricionariedade de um governo) e a prevalência da visão dos gestores regionais sobre o papel da comunicação social.

r) Perspectiva analítica das publicações do Incra-SP e nacional

INCRA-SP	INCRA NACIONAL
No período analisado, o Incra-SP realizava publicações próprias relativas ao Estado como o Boletim eletrônico do Incra-SP, o jornal Mural, folders, cartilhas, apoiava publicações acadêmicas no setor agrário, etc. Como o gestor nunca teve preocupação de que seu nome ou suas ações aparecessem, havia uma clara definição para se dar centralidade às iniciativas dos assentados (organização produtiva, histórias de vida, realizações, etc.) e aos serviços que eram ofertados pelo órgão de maneira geral. Superintendente: <i>[Em São Paulo] fizemos jornal mural, elaboramos programas de rádio [gravações distribuídas para emissoras], o que não deu muito certo, porque as emissoras não entenderam muito bem a proposta. Tivemos um trabalho, de muito sucesso, [...], que foi trabalhar reportagens sobre resultados em assentamentos, na mídia local, em rádios, jornais ou TVs. Chegamos até a ter inserções no Globo Rural e na TV Tem, sobre várias matérias [releases] que fizemos. Já o jornal mural tem uma aceitação muito boa entre os assentados. Fizemos comunicados com outros públicos do Incra sobre o seu atendimento.</i> Coordenador B: <i>[...] foram estimulados os projetos de informação ao público alvo – assentados, posseiros e proprietários rurais – aspecto muito trabalhado em São Paulo e que era uma prática do Incra desde governos anteriores a Lula. As Cartilhas, Manuais e cadernos de debates são uma necessidade, em razão dos projetos e programas de governo que são implantados ou seguidos no órgão.</i>	Coordenador B: <i>No início do nosso trabalho em Brasília o apelo publicitário, que favorecia mais a imagem do governo, era comum nas publicações do MDA e do Incra, desde o material informativo até os informativos internos. [...]. Com o passar dos anos, a edição de informativos e revistas deu mais espaço à informação e aos fatos, tanto no Incra quanto no MDA, seguindo até mesmo a postura da área de comunicação da presidência da República que tinha orientação claramente jornalística. <i>[...]Tenho dúvidas em relação à promoção da imagem do governo ser mais forte que a informação, mas tendo a aceitar que no Incra o que mais pesa é a informação ao cidadão, já que o público alvo é carente de informação quanto aos benefícios que possui e os programas oferecidos.</i></i> Coordenador C: <i>Penso que a divulgação sempre esteve em primeiro lugar. A divulgação das informações e não a imagem do governo. Pelo menos, na minha época a imagem do Incra não estava em primeiro lugar, e sim o serviço.</i> Coordenador A: <i>Creio que as duas situações ocorrem [informação ao cidadão e promoção de imagem do governo]. No portal do órgão, com exceção do espaço para notícias, todo conteúdo tem um sentido puramente informacional, com caráter de utilidade pública. No caso das notícias, há um componente de informar as realizações do órgão, mas trazendo dados estatísticos dos programas do Incra, o que também cumpre um papel importante. No caso da reforma agrária, que é um tema em disputa na sociedade, é fundamental que a Assessoria de Comunicação consiga demonstrar os casos de êxito da política. [...]. É uma dupla tentativa de promover as ações do governo, mas apresentando dados que também servem de prestação de contas e transparência de informações.</i> Assessor C (Incra-SP): <i>Em geral, os materiais produzidos sempre estavam ligados a uma política ou ação do órgão. [...]. Mas a marca do governo e a identidade visual estão nas peças produzidas, então não tem como não haver associação ao governo/gestão em andamento. Cada governo tem sua identidade visual e isso também aparece nos materiais de comunicação que devem seguir uma padronização entre todos os órgãos do governo e todos os departamentos de comunicação.</i>
TENDÊNCIA DE AS PUBLICAÇÕES TEREM CARÁTER MAIS INFORMATIVO DO QUE PROPAGANDÍSTICO.	TENDÊNCIA DE AS PUBLICAÇÕES TEREM CARÁTER MAIS INFORMATIVO DO QUE PROPAGANDÍSTICO.

- s) Resposta dos assessores do Incra-SP de como eles avaliam o material publicitário/folders produzidos pelo Incra nacional (possibilidade de mais de uma resposta):

UNIDADE ASCOM-SP	%
Voltado ao cidadão	60%
Voltado ao assentado	60%
Voltado à promoção do governo, mas de maneira sóbria e próxima da realidade	40%
Voltado à promoção do governo, mas de maneira um tanto quanto descolada da realidade	20%

A avaliação do material publicitário produzido pelo Incra suscitou dúvidas nos respondentes, que, manifestadamente, demonstraram haver incertezas em suas respostas, principalmente porque existe uma grande gama de materiais publicitários e alguns seguem mais uma tendência do que outra. Mas, de maneira geral, houve mais manifestações no sentido de demonstrar a preocupação do Incra em gerar produtos comunicativos voltados mais à informação/serviço do que para fins de promoção de governo.

- t) Critérios usados pelos assessores do Incra-SP para a produção de releases destinados à imprensa (mesmo critério de pontuação usado no item “n”):

UNIDADE ASCOM-SP	PONTUAÇÃO
Dou o enfoque que tem mais potencial de ser divulgado em grandes jornais e TVs	200
Dou as informações que considero mais relevantes para o interesse público/cidadão*	190
Dou a perspectiva a qual fui orientado (a) por meu superior	70
Outra: histórico das situações, registro de tramitações	40
Informo os dados que colocam o governo em posição favorável à opinião pública	20

* Nos comentários, houve apontamento de que teoricamente há ligações entre o critério de interesse público e o potencial de publicação mediática. Outra observação foi de que muitas vezes os releases do Incra-SP não tratavam propriamente de ações do órgão, mas de iniciativas dos assentados, na tentativa de demonstrar que a reforma agrária é viável, uma vez que o tema tem difícil inserção nos *media*.

u) Propostas para a *comunicação pública* no Incra

UNIDADE ASCOM-SP		
Propostas e perspectivas de <i>comunicação pública</i> para o Incra Nacional e Incra-SP		
Assessor D: <i>Mesmo com limitações e restrições, creio que é irreversível retroceder em alguns procedimentos de transparência e acesso às informações públicas. Não apenas devido à Lei de Acesso às Informações Públicas, mas pela nova mentalidade e consolidação dos conceitos de Comunicação Pública e posturas da Comunicação governamental.</i> Assessor C: <i>Mesmo com limitações e restrições, creio que há uma tentativa de se fazer comunicação. Não acho que tende a ficar pior ou retroceder, mas temos que continuar com o debate sobre a importância da comunicação pública e fazer com que ela se distancie cada vez mais da comunicação política [partidária]. Acho que só vai haver melhoria quando isso ficar claro para todos.</i>	Assessor E: <i>Eu indicaria que o órgão desenvolva um fluxo de informações de alimentação contínua nos departamentos, a partir do critério de maior interesse público. Essas informações deveriam ser disponibilizadas no site do órgão e condensadas em um boletim impresso anual. Seria interessante criar um informativo voltado ao assentado, contendo orientações sobre crédito, produção e gestão rural. Quanto ao relacionamento com a imprensa, seria saudável que houvesse reuniões semanais com o gestor, para sugerir abordagem de temas, tratar da imagem do órgão na mídia e orientar posicionamentos.</i> Assessor A: <i>A criação urgente de um banco de dados Nacional e que ele esteja disponível a todos para que o órgão fique isento de interpretações dos mesmos. Também criar-se uma rotina de comunicação para que os serviços prestados pelo Instituto, assim como, orientações comuns aos assentados sejam constantes e eficazes aos seus trabalhos rurais.</i>	Assessor B: <i>O Incra tem um público beneficiário ou potencial que poderíamos classificar como excluído ou marginalmente incluído: assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, quilombolas, posseiros, etc. Muitas iniciativas de comunicação pública seriam bem-vindas para facilitar o acesso às políticas públicas ou à informação de uma forma geral. Cito como exemplo o programa de rádio que chegamos a produzir na SR-08 em 2008. Os programas eram distribuídos a rádios comunitárias e mesmo emissoras comerciais do interior do Estado e foram muito bem aceitos*, até onde pudemos averiguar. Mas não teve continuidade devido ao problema ao qual venho me referindo e sobre o qual insisto mais uma vez: a subordinação da administração pública a interesses particulares ou facciosos. Não é possível adotar uma política de longo prazo quando as decisões políticas se orientam pela lógica eleitoral. Este é um problema a ser resolvido se quisermos adotar uma política de comunicação pública no Incra ou em qualquer outro órgão.</i>
MANUTENÇÃO DO DEBATE SOBRE A IMPORTÂNCIA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE. A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS REPRESENTA UM REFORÇO NA MUDANÇA DA CULTURA DO SIGILO PARA A CULTURA DA INFORMAÇÃO.	FACILITAÇÃO DO FLUXO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS DEPARTAMENTOS DO ÓRGÃO. MAIOR ABERTURA COM AS CHEFIAS. CRIAÇÃO DE UM BANCO DE DADOS CONSISTENTE. VALORIZAÇÃO NA DIVULGAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS AO PÚBLICO BENEFICIÁRIO DO ÓRGÃO.	FACILITAÇÃO NO ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS E INFORMAÇÕES. MUDANÇAS NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA DE FAVORECIMENTOS DE GRUPOS. ESTABELECIMENTO DE AÇÕES COMUNICATIVAS VOLTADAS A LONGO PRAZO.

*O então superintendente Raimundo Pires Silva chega a citar os programas produzidos pela assessoria de comunicação destinados às rádios comunitárias na entrevista concedida para a presente pesquisa, mas apresenta motivo diverso do apontado pelo assessor para sua desativação: “elaboramos programas de rádio, o que não deu muito certo, porque as emissoras não entenderam muito bem a proposta”.

A questão do loteamento político no Incra – e sua possível interferência na execução de uma política de comunicação voltada ao interesse público – apontada por assessores do Incra-SP e por coordenadores de comunicação em Brasília, é bem ilustrada pela matéria de João Domingos, de O Estado de S. Paulo, intitulada *Com controle de 26 superintendências, petistas transformam Incra em feudo*, de 12 de março de 2011 (Anexo G). O texto aponta: “O domínio petista no Incra tem sido uma tradição desde a posse de Lula, em 2003”. E ainda, segundo o box *Governo cogita mudar perfil do instituto*: “Na atual estrutura, os superintendentes **agem de forma independente**, tanto na definição de planos como na aplicação de recursos. Um dos motivos que levaram o governo a estudar o assunto são os **frequentes escândalos de corrupção nas superintendências**”.

Outro âmbito da tensão política, como analisa Roldão Arruda, na retranscrição *Centenas de cargos comissionados estão no centro da disputa*, é que o presidente do Incra acaba tendo mais “poder de fogo” do que o ministro do Desenvolvimento Agrário: “embora [o presidente do Incra] seja tecnicamente subordinado ao ministro do Desenvolvimento Agrário, possui mais poder de fogo do que ele. A começar pelo número de funcionários sob seu comando: dispõe de 6 mil, enquanto os do ministro beiram a 250”. Como o Incra dispõe de muito mais cargos e recursos financeiros, sua estrutura se torna “politicamente” mais interessante que a do MDA, sendo, portanto, a mais disputada.

Em São Paulo, especificamente no período analisado, o loteamento político adquiriu formas ainda mais particulares, para além dos cargos dispostos na estrutura organizacional, mediante inúmeras contratações de pessoas por meio de convênios, camuflando interesses diversos: técnicos (pela ausência efetiva de quadro funcional suficiente na estrutura de São Paulo), político-partidários e de garantia de apoios e sustentação no governo. O último caso é ilustrado pela matéria *Ex-militantes do MST coordenam núcleos do Incra*, de Roldão Arruda e José Maria Tomazella, de O Estado de S. Paulo, de 29 de junho de 2009: “A sede do Incra em Iaras virou reduto do MST, segundo o assentado Eraldo Pedroso da Silva, titular do lote 21 no Assentamento Zumbi dos Palmares. ‘O Incra e o MST aqui são a mesma coisa. Só quem reza na cartilha do movimento é atendido.’”¹⁹¹

Mais para o final da gestão analisada, no entanto, o gestor transferiu seu apoio (ou o concentrou) na figura do líder sem-terra José Rainha Junior, expulso do MST em 2007, por

¹⁹¹ O serviço público deve prezar pelo princípio da impessoalidade, o que indica que uns não devem ser tratados com preferência em relação a outros. O MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) é um dos mais importantes movimentos sociais na questão da terra, mas existem vários outros movimentos, a citar: MLST (Movimento de Libertação dos Sem Terra), Mast (Movimento dos Agricultores Sem Terra), Uniterro (Unidos pela Terra), STRs (Sindicatos de Trabalhadores Rurais), dentre outros.

este gozar de prestígio com o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em 13 de dezembro de 2010, Rainha encaminhou ao Blog de Dilma Rousseff o *Manifesto de Apoio e Solidariedade* à permanência de Raimundo Pires Silva no cargo de superintendente do Incra-SP. Entretanto, em 20 de junho de 2011, o superintendente viu-se obrigado a solicitar seu desligamento do cargo, em virtude das denúncias envolvendo o Incra-SP, apuradas pela Polícia Federal e o Ministério Público da União na *Operação Desfalque*¹⁹².

Chama a atenção ainda uma carta assinada pelo superintendente do Incra-SP e distribuída a seus grupos de apoio (Anexo H), por meio de press kit, ao final de sua gestão, no qual ele apresenta aquilo que chama de “Política de Comunicação da Superintendência do Incra-SP”¹⁹³:

As publicações e vídeos desta pasta testemunham a visão de comunicação da Superintendência do Incra-SP, voltada a uma gestão transparente e compartilhada. Compartilhada e transparente, porque **leva informação aos beneficiários da política de reforma agrária, à comunidade acadêmica e às organizações sociais**, estimulando o debate, **garantindo a crítica** e favorecendo o aprimoramento das políticas públicas (grifos nossos).

A carta apresenta ao menos em parte o pensamento do superintendente regional sobre a comunicação social: um canal entre a sua gestão e os apoiadores de sua condução política, aos quais ele garante “críticas”.

---

¹⁹² Em junho de 2011, a *Operação Desfalque* (Anexo F), investigação conjunta entre o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, apurou desvios de verbas públicas, envolvendo o Incra-SP, na região do Pontal do Paranapanema. Dentre outras acusações, mencionou-se o uso de associações civis e cooperativas para desvio de verbas públicas destinadas a assentados, conforme release da Polícia Federal de Presidente Prudente: “Tais entidades criaram projetos de cunho social em favor de assentados e os apresentam ao Incra. [...] Mediante **fraudes e falhas na fiscalização do Incra**, os membros do grupo criminoso **se apropriaram de parte desses recursos**, em detrimento daquelas comunidades de assentados”. Na ocasião, o superintendente do Incra-SP chegou a ser detido, mas liberado em seguida, pedindo dias depois sua exoneração. A operação resultou na prisão provisória de várias pessoas, dentre as quais o líder sem-terra José Rainha Junior, expulso do MST em 2007. Desde março de 2012, Rainha conseguiu *habeas corpus* para responder o processo em liberdade.

¹⁹³ Nota-se mais uma vez que o gestor considera uma política própria de comunicação social na SR-08.

CONCLUSÃO

O conceito de *comunicação pública*, aplicado ao âmbito estatal, surge para reforçar aquilo que é dever do Estado em relação à sociedade em um regime democrático: garantir o direito à informação, propiciando o conhecimento de políticas públicas e dos serviços ofertados, colocando o interesse público (da sociedade) em primeiro lugar em cada uma de suas ações comunicativas.

Essa postura representa uma mudança na cultura de comunicação social dos órgãos públicos, no Brasil, muitas vezes entendida como “comunicação governamental”, ou seja, como aquela que se coloca a serviço da construção da imagem de governos e governantes, tendo como meta principal apresentar o enfoque que mais interessa aos grupos que detêm o poder.

Um movimento histórico existe entre os dois polos anteriormente apresentados – “comunicação governamental” e *comunicação pública* – uma vez que foram os próprios regimes de exceção que instituíram os departamentos de comunicação social em órgãos públicos, no Brasil, com claros objetivos de moldar a opinião pública conforme seus interesses. Assim, a comunicação social em órgãos públicos nasce como “comunicação governamental” e é assim compreendida – mesmo havendo exceções – desde o início da década de 30 do século passado. Essa tendência só começa a mudar efetivamente com a redemocratização brasileira e a Constituição Federal de 1988.

Por isso, não se trata de coincidência que o conceito de *comunicação pública*, em sua forma mais contemporânea, tenha começado a se expandir a partir de meados da década de 80 do século passado, justamente quando diversos países do mundo foram redemocratizados. Afinal, noções como transparência pública, *publicidade* e abertura ao debate público não cabem a um regime de exceção.

Este trabalho interdisciplinar alia Sociologia e Direito, apresentando a conciliação entre o conceito de *comunicação pública* e o que diz a Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XXXIII; art. 37, art. 216) em dois aspectos principais: a) a sociedade tem o direito ao conhecimento de informações detidas por órgãos públicos, seja por meio de consulta direta (advinda diretamente dos cidadãos) ou indireta (questionamentos levantados pelos *media*), o que não exclui ainda a responsabilidade de manifestação espontânea dos órgãos públicos a respeito de informações relevantes à sociedade e a prestação de contas sobre uso de verbas públicas; b) a máquina estatal não deve ser usada para fins particulares, incluindo-se aí a construção da imagem de pessoas/governantes e a divulgação de informações que

representem interesses político-partidários (princípio constitucional da impessoalidade), o que abrange todos os níveis da administração pública (municipal, estadual e federal) e todos os Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Em outras palavras, a comunicação social de órgãos públicos tem um papel público, que é auxiliar a população a conhecer e acessar serviços, divulgar políticas públicas, possibilitar ao cidadão (à sociedade em geral) o debate sobre as decisões que estão sendo tomadas no país. Afinal, sendo a democracia o governo do povo, todas as ações de governo tem, ao menos idealmente, que ser produzidas com base no interesse público. Os órgãos e serviços públicos existem para beneficiar a população e a ela prestam contas. Portanto, não faz sentido imaginar que qualquer setor de um órgão público possa existir para atender a interesses que não sejam os da população governada.

Logicamente que a formatação de políticas públicas passa pela discricionariedade de decisões políticas e, portanto, de governos. E a divulgação das decisões e das execuções dessas políticas públicas associa-se imediatamente a governos, pois estes são seus mentores. Mas o que distancia a “comunicação governamental” da *comunicação pública* é justamente o enfoque dado. Nas palavras de Jaramillo López, citadas em artigo publicado na internet: “Quando se entende essa natureza coletiva, pública da comunicação, e deixa-se de obedecer a um propósito particular, muda-se a intenção, comunica-se com outra intenção, com uma intenção coletiva” (López, 2003).

O presente projeto apresenta, portanto, os seguintes eixos principais: a) teórico, tendo em vista a linha de pesquisa ao qual se insere e o fato de a *comunicação pública* ser um conceito ainda em desenvolvimento no Brasil; b) e empírico, pois a análise é um estudo de caso, a superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) de São Paulo, no qual se busca, com base no conceito de *comunicação pública* e nos preceitos constitucionais vigentes, avaliar se há uma tendência prática à “comunicação governamental” ou à *comunicação pública*.

Do ponto de vista teórico, o trabalho mostra as principais dificuldades no entendimento do conceito de *comunicação pública*, principalmente porque a palavra “público” pode ter diversas interpretações. Seguir a origem etimológica de “público”, advinda do direito romano, ou seja, estabelecer seu significado como algo relacionado à coletividade é a forma mais simples de expressar o conceito de *comunicação pública*.

Diversos autores, porém, tentam estabelecer bases totalmente sociológicas para o conceito de *comunicação pública*, relacionando-a ao conceito habermasiano de *esfera pública* ou em associação do último ao conceito kantiano de *publicidade*. Isso dá grande

complexidade teórica ao tema, principalmente porque Habermas, do ponto de vista conceitual, nem sempre é preciso, como aponta Bobbio (2010), misturando os dois sentidos de “público”: relativo à *res* pública ou à visibilidade (melhor dizendo, ao espaço de discutibilidade, em sentido habermasiano).

Trava-se aí uma ampla discussão teórica, pois apenas na Antiguidade havia coincidência plena do “público” (palavra que não existia à época) como sendo o político (o relativo à *res* pública) e o visível ao mesmo tempo. Em outras palavras, a esfera pública grega era o governo do povo, um espaço de discutibilidade (face a face) e de visibilidade públicas. Na era moderna, esses elementos foram fragmentados: o governo é representativo e a esfera pública passa a ser um espaço de abertura a críticas, que acontece principalmente por meio da influência mediática, sem necessariamente haver presença física dos elementos envolvidos.

Nesse contexto, há ainda a possibilidade de se formar um “poder invisível” de parte do Estado. É aí que se reivindica o conceito kantiano de *publicidade*, que abrange duas dimensões: a capacidade de o Estado se mostrar aberto à população governada e ainda de garantir a existência de uma esfera pública (política) crítica. A complexidade das sociedades modernas, porém, mostra que a abertura dos governos em relação à população governada não se dá mais tão somente por meio do acesso aos debates do Parlamento. Transparência pública, prestação de contas e direito de acesso a informações de posse de órgãos públicos são alguns elementos indispensáveis ao conceito de *publicidade*.

Tendo por base os conceitos anteriormente apresentados, do ponto de vista empírico, o presente projeto apresenta, a partir de diversos elementos, como se dá a relação de um órgão público – o Incra-SP – com a sociedade no que tange ao direito à informação, principalmente a partir da análise da relação estabelecida entre seu departamento de comunicação social e os *media*, durante o período de 2007 a 2010 (segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva), levando-se em conta o que diz a Constituição Federal brasileira.

Dentre as hipóteses levantadas, observou-se que a cultura do sigilo esteve bastante presente no órgão durante o período analisado, de forma que a informação não fluía nem no âmbito do público externo (*media* e cidadãos em geral) e nem do público interno do órgão (servidores e afins). Diversos fatores contribuíram para essa prática, mas, do ponto de vista exclusivo da comunicação social, são determinantes a visão do gestor regional sobre o papel da assessoria de comunicação em um órgão público e a autonomia política do mesmo em relação às diretrizes de comunicação social de Brasília.

Observou-se ainda que a percepção do gestor regional de São Paulo sobre a comunicação social é que esta deve ser uma “comunicação governamental”, ou seja, a serviço

dos interesses políticos dos governantes do momento, cabendo aos detentores do poder determinar aquilo que deve ou não ser divulgado em nome da defesa do “governo” (governo entende-se aqui como a visão pessoal da gestão e não uma política de comunicação social do Incra nacional).

Com isso, conclui-se que, de parte da unidade gestora do Incra-SP, durante o período analisado, não havia total clareza de que o acesso à informação de posse dos órgãos públicos é um direito da sociedade. Entre os profissionais da assessoria de comunicação do Incra-SP havia esse conhecimento – assim como a orientação da coordenação de comunicação do Incra nacional era pela informação –, porém, isso se tornava insuficiente diante do poder decisório do gestor e do baixo acesso a informações dentro dos departamentos do órgão.

No Incra-SP, durante o período analisado, o controle das informações nas mãos de poucos e a falta de uma cultura de arquivamento de dados relativos às rotinas de trabalho também foram alguns dos problemas detectados, no que tange à possibilidade de estabelecimento de um fluxo de informações dentro do órgão.

No relacionamento com os *media*, a orientação pautava-se principalmente pela sonegação de informações, especialmente quando se tratava de veículos de comunicação de grande repercussão nacional, mapeados ideologicamente como “inimigos da reforma agrária”, ou quando o governo não tinha boas explicações a dar acerca de suas decisões políticas.

Para além da noção do dever estatal de informar, em relação a outros aspectos do conceito de *comunicação pública*, observou-se um alto grau de conhecimento dos profissionais de comunicação social do Incra (conveniados, concursados ou com cargos em comissão) sobre o papel que as assessorias de comunicação social têm de se colocar a serviço da sociedade. De parte dos governantes, porém, não se mostrou a mesma clareza. No Incra-SP, durante o período analisado, o gestor disse compreender que o objetivo de existência da comunicação social é fazer a “defesa do governo”. Já no lançamento da “Política Nacional de Comunicação” do governo, em 2003, Luiz Gushiken, então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, também apresentou um discurso no qual evidencia a importância de a comunicação social propiciar o reconhecimento das ações de governo. A fala do então ministro mistura algumas questões relativas à *comunicação pública*, como transparência, gestão participativa e informação, com ações de “comunicação governamental”, ou seja, de construção de imagem de governo.

O que se nota, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é a existência de algumas ações para estruturação da comunicação social em órgãos públicos. No Incra, especificamente, isso se deu pela formação efetiva de quadros de comunicação social,

por meio de concursos. Já a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) tem atuado de maneira indireta em relação aos órgãos federais, ao oferecer cursos de capacitação em comunicação social para assessores de comunicação e *media training* para gestores, sendo que, no último caso, parece ter-se priorizado os escalões mais altos do governo (essa questão não foi exatamente avaliada pela pesquisa). Em razão da autonomia administrativa dos órgãos, porém, observa-se que há certa liberdade para que cada instituição possa traçar suas próprias diretrizes em comunicação social. No Incra, embora houvesse um direcionamento nacional de comunicação, este era bastante diluído pelo poder decisório dos gestores nos Estados, uma vez que, estruturalmente, o departamento de comunicação social é diretamente vinculado ao gabinete da superintendência regional. Com isso, a efetiva aplicação de uma política de *comunicação pública* torna-se o resultado de tentativas – nem sempre possíveis – de negociação entre profissionais de comunicação social e governantes.

Conclui-se, portanto, que as prerrogativas constitucionais relativas ao direito de acesso a informações de posse de órgãos públicos não foram efetivamente aplicadas no Incra-SP, durante o período analisado.

Entretanto, um fator que pode contribuir para mudanças nesse cenário de “cultura do sigilo”, como foi verificado no Incra-SP, é a promulgação, em 2011, da Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei 12.527). A Lei explicitou o que já dizia a Constituição Federal de 1988 sobre o direito de acesso a informações detidas por órgãos públicos. Ela representa um importante passo para que essa compreensão seja disseminada para todos os agentes que representam o Estado (incluindo-se aí os servidores públicos e os governantes) e também a sociedade em geral.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Alzira Alves de. **Jornalismo Cidadão**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n. 31, p.25-40, 2003.

ARENDT, Hannah. **A condição humana** (1958). 11 ed. revista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p.1-96. Revisão e apresentação de Adriano Correia.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. Tradução de Plínio Dentzien.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. Tradução de Plínio Dentzien.

BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e Simulação**. Lisboa: Relógio D'Água, 1991. Tradução de Maria da Costa João Pereira.

BENHABIB, Seyla. **Models of public space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas**. In: CALHOUN, Craig (Org.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1992, p. 73-98.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: A aventura da modernidade**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Tradução de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti.

BOURDIEU, Pierre (1973). **L'opinion publique n'existe pas**. In: BOURDIEU, Pierre. **Questions de Sociologie**. Paris: Minuit, 1984.

_____. CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1999. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** (1984). 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. **Estado, Governo, Sociedade** (1985/1986): Para uma teoria geral da política. 16 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

_____. **A Era dos Direitos** (1992/2004). Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

_____. **Direita e esquerda** (1994/1995): Razões e significados de uma distinção política. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Unesp, 2001. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

_____. ; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13 ed., v. 1 e 2. Brasília: UnB, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Teoria Geral do Estado** (1995). 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas**: A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **A imprensa e o dever de liberdade**. São Paulo: Contexto, 2009.

CANFORA, Luciano. **Crítica da retórica democrática**. São Paulo: Estação Liberdade, 2007. Tradução de Valéria Silva.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 337-359, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**: Economia, Sociedade e Mercado (1999). 11 ed. Volume 1. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. **Internet e sociedade em rede**. In: MORAES, Dênis de (Org.). Por uma outra

comunicação: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 255-287.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 13 ed. São Paulo: Ática, 2003.

_____. **Simulacro e Poder**: Uma análise da mídia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Política Agrária no Brasil**. Brasília: Escola de Governo, 2008. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/111-politica-agraria-brasil>>. Acesso em: 18 mai. 2012.

CONDESSO, Fernando dos Reis. **Direito da Comunicação Social (Lições)**. Coimbra: Almedina, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011.

COSTA, João Roberto Vieira da (Org.). **Comunicação de Interesse Público**: Ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DAHLGREN, Peter. **Engagement, Deliberation, and Performance**. In: DAHLGREN, Peter. *Media and Political Engagement*. New York: Cambridge University Press, 2009.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo** (1967). Rio de Janeiro: Contraponto, 1997. Tradução de Estela dos Santos Abreu.

DUARTE, Jorge Antonio Menna. **Comunicação Pública**. In: Boanerges Lopes (Org.). *Gestão em Comunicação Empresarial: Teoria e Técnica*. Juiz de Fora: Produtora Multimeios, 2007, v. 1, p. 63-71.

_____. (Org.). **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**: teoria e técnica. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p 3-75.

_____. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ESTEVES, João Pissarra. **Opinião Pública**. In: CORREIA, João Carlos; FERREIRA, Gil Baptista; SANTO, Paula do Espírito (Org.). Covilhã: LabCom, 2010, p. 21-32.

FACCIOLI, Franca. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio: Modelli, attori, percorsi** (2000). Roma: Carocci, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**, n. 25/26, 1990.

GARCÉS, Vicent. **Do Fórum**. In: O Fórum Mundial Sobre a Reforma Agrária Valência/2004. São Paulo: Carta Maior, 2004.

GENTILLI, Victor. **Democracia de Massas: jornalismo e cidadania** – Estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GOMES, Wilson. **Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política**. In: CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spinola; MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____; MAIA, Rousiley Celi Moreira. **Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

_____; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GONÇALVES, Maria Augusta Salin. Teoria da ação comunicativa de Habermas: possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. **Educação &**

Sociedade, Campinas, ano 20, n.66, p. 125-140, abr. 1999.

GINGRAS, Anne-Marie (Dir.). **La communication politique**: état des savoirs, enjeux et perspectives. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2003.

GRANDI, Roberto. **La comunicazione pubblica**: Teorie, casi, profili normativi (2001). 2 ed. Roma: Carocci, 2002.

GUSHIKEN, Luiz. A Política Nacional de Comunicação. **Fóruns do Planalto**, Brasília, 4 set. 2003. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_gushiken.pdf.>
Acesso em: 10 jun. 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública** (1962). 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade (1992/1994a). 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010, v.1.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade (1992/1994b). 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v.2.

_____. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory**, v. 16, 2006, p. 411-426.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro.

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal como garantia de direitos**: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela. 2010. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a História**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. **A Retórica da Intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. Tradução de Tomás Rosa Bueno.

IANNI, Octavio. **O príncipe eletrônico**. In: IANNI, Octavio. Enigmas da Modernidade-Mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Cap. 7, p.141-166.

INCRA. **A Reforma Agrária e o II PNRA**. Seminário Nacional dos Novos Servidores do Incra, Brasília, 13 a 16 nov. 2006.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, Cap. 7, 2011.

JAMBEIRO, Othon. **A comunicação na Constituição de 1988**. In: GOURLART, Jefferson O (Org.). As múltiplas faces da Constituição Cidadã. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua** (1795). Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. Tradução de Bárbara Kristensen.

_____. **Crítica da Razão Prática** (1978). São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 239-258.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **O processo eleitoral e as políticas públicas sociais**. In: CANELA, Guilherme (Org.). Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

KUCINSKI, Bernardo. **Comunicação Pública e de Governo**. Blog Bernardo Kucinski. Disponível em: <<http://kucinski.com.br/blog/?p=68>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania**. São Paulo: Difusão, 2011.

KUSHNIR, Beatriz. **Cães de Guarda**: Jornalistas e Censores do AI-5 à Constituição de 1988. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

LATTIMORE, Dan et al. **Public Relations**: The Profession and the Practice. 4 ed. Nova

Iorque: McGraw-Hill Education, 2012.

LAZARSFELD, Paul; MERTON, Robert. **Comunicação de massa, gosto popular e ação social organizada**. In: COHN, Gabriel (Org.). Comunicação e Indústria Cultural. 4 ed. São Paulo: Edusp/Companhia Editora Nacional, 1978, p. 230-253.

LIMA, Venício Artur de. Comunicação, poder e cidadania. **Rastros**, Joinville, ano 7, n. 7, p.8-16, 2006.

LOPES, Boanerges. **O que é assessoria de imprensa** (1994). São Paulo: Brasiliense, 2003.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Pesquisa em Comunicação**. 10 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Experiencia de la Comunicación Pública. **The Communication Initiative Network**, Canadá, ago. 2003. Seção América Latina. Disponível em: <<http://www.comminit.com/es/node/150447>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. La comunicación en las entidades del sector público. **The Communication Initiative Network**. Canadá, set. 2005. Disponível em: <http://www.comminit.com/la/drum_beat_117.html>. Acesso em: 10 mar. 2012

_____. **La sociedad es lo que los seres humanos queremos que sea**: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: PROGRAMA LATINOAMERICANO DE “ADVOCACY” EN SALUD, Encontro Anual, 2010a, São Paulo.

_____. **Propuesta General de Comunicación Pública**. Bogotá, 2010b.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo et al. **Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado - MCPOI**. Bogotá: Usaid/ Casals & Associates Inc., 2004.

LUBENOW, Jorge Adriano. A categoria da esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n.10, 1/2007,

p. 103-123.

MAIA, Rousiley. **Política deliberativa e tipologia de esfera pública**. In: ENCONTRO DA COMPÓS, 15., 2006, Unesp, Bauru.

MANCINI, Paolo. **Manuale di comunicazione pubblica (1996/2002)**. 5 ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **No caminho de Hermes e Sherazade: Cultura, cidadania e subjetividade**. Taubaté: Vogal, 1996.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe** (1513). 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Tradução de Maria Júlia Goldwasser.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Comunicação & Jornalismo: A Saga dos Cães Perdidos**. 2 ed. São Paulo: Hacker Editores, 2002.

_____(Org.). **Dicionário da Comunicação**. São Paulo: Paulus, 2009.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Os meios de comunicação na esfera pública: Novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. **Líbero**, São Paulo, ano 11, n.21, jun. 2008.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status** (1949). Rio de Janeiro: Zahar, 1967, Cap. 3, p. 57-114.

MCQUAIL, Denis. **Atuação da Mídia: comunicação de massa e interesse público** (1998). Porto Alegre: Penso, 2012. Tradução de Karla Reis.

MEDINA, Cremilda. **Ciência e Jornalismo: Da herança positivista ao diálogo dos afetos**. São Paulo: Summus, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed. Brasília: Unesco, 2009.

NASSAR, Paulo. **Tudo é Comunicação**. 2 ed. São Paulo: Lazuli Editora, 2006.

NOUR, Soraya. **À Paz Perpétua de Kant: Filosofia do Direito internacional e das relações internacionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 1-112.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. Entrevista com Zygmunt Bauman. **Tempo Social**, São Paulo, v.16, n. 1, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702004000100015&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 fev. 2012.

PEREIRA, Rodrigo Mendes. Terceiro Setor: identificando suas organizações e propondo um novo conceito. **Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo**. São Paulo, 2006. Disponível em: http://www2.oabsp.org.br/asp/esa/comunicacao/esa1.2.3.1.asp?id_noticias=43. Acesso em: 16 abr. 2012.

PERROTI, Edmir; PINSKY, Mirna. **Getúlio Vargas para Crianças: a Exceção e a Regra**. In: MELO, José Marques de (coord). **Populismo e Comunicação**. São Paulo: Cortez, 1981.

PINZANI, Alessandro. **Habermas**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

PLATÃO. **A República (Da Justiça)** (380 e 370 a.C. ?). Bauru: Edipro, 2006. Tradução de Edson Bini.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Marketing: segredos e estratégias**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RÜDIGER, Francisco. **As Teorias da Comunicação**. Porto Alegre: Penso, 2011.

SCHWARTZ; Morris S; SCHWARTZ, Charlotte Green. Problems in Participant Observation. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 60, n. 4, 343-354, jan. 1955.

SFEZ, Lucien. **A Comunicação**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Tradução de Marcos Marcionilo.

SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação Pública: Algumas abordagens**. Brasília: Casa das Musas, 2010.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do Espelho: Uma teoria da comunicação linear e em rede**. Petrópolis: Vozes, 2002.

VANDERBILT in the West. **The New York Times**, Nova Iorque, 9 out. 1882. Disponível em: <http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=F30715FD3F5910738DDDA00894D8415B8284F0D3>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 10 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2011.

_____. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política 1**. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006.

_____. **Os clássicos da política 2**. 11. ed. São Paulo: Ática, 2006.

WOLTON, Dominique. **Pensar a Comunicação** (1997). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

_____. **Informar não é comunicar** (2009). Porto Alegre: Sulina, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. Tradução de Ana Thorell.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. 3 ed. Paris: PUF, 2005.

_____. **La communication public en pratiques**. Direção de Myriam Lemaire e Pierre Zémor. Paris: La Documentation Française, 2008.

_____. Como anda a Comunicação Pública? **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, ENAP, v. 60, n. 2, p. 189-195, abr./jun. 2009.

TESES E DISSERTAÇÕES

BADIN, Luiz Armando. **O direito fundamental à informação em face da segurança do estado e da sociedade**. 2007. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ENDEREÇOS ELETRÔNICOS (Documentos e sites consultados)

BUCCI, Eugênio. Contra o Estado anunciante. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,contra-o--estado-anunciante-,874046,0.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

FEACP - Fédération européenne des associations de communication publique. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/feacp>>.

FRANCE.FR – SITE OFICIAL DA FRANÇA. Disponível em: <<http://www.france.fr/>>.

HUNGARIAN PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.

Disponível em: <<http://www.eu2011.hu/>>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (MPU). Disponível em: <<http://www.mpu.gov.br/>>.

FREEDOM HOUSE. Brazil. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/country/brazil>>.

Acesso em: 20 abr. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006.

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>.

Acesso em: 6 jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br/>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

KNAPP, Carlos Henrique. Propaganda de Governo não Elege Candidato. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 25 abr. 2006. Disponível em:

<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/propaganda_do_governo_nao_elege_candidato>. Acesso em: 17 jun. 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 2 mai. 2012.

NEWSEUM. World Press Freedom. Disponível em: <<http://www.newseum.org/exhibits-and-theaters/permanent-exhibits/world-news/press-freedom-map.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/>>. Acesso em 8 jun. 2012.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponível em: <

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

ANEXO A

Entrevista por e-mail com Juan Camilo Jaramillo López

Enviado em 20 abr. 2011/ Recebido em 26 abr. 2011

Subject: Comunicación pública: entrevista

Juan Camilo Jaramillo

Yo soy una investigadora brasileña que estudia en la Universidad de São Paulo (ECA / USP). Estoy desarrollando una investigación sobre la comunicación pública. Además del texto de su autoría "Experiencia de la Comunicación Pública", ya muy generalizado en Brasil, hay otro que encaja perfectamente en la experiencia relacionados con la agencia de gobierno que estoy estudiando, "La Comunicación en las entidades del sector público."

Como tengo mucho interés en sus publicaciones, me gustaría saber su opinión sobre algunas cuestiones teóricas que estoy teniendo para el desarrollar del proyecto.

Aquí en Brasil, la expresión comunicación pública tiene varias interpretaciones, que varían según la corriente teórica que la está estudiando. Y en este sentido, me resulta difícil establecer una definición que puede facilitar su comprensión, e incluso su aplicación.

En este sentido, me gustaría que Usted pudiera contestar las siguientes preguntas, recordando que estaría encantada de publicar (en todo o en parte) el contenido de esta entrevista en mi investigación:

1) ¿Cómo Usted define el ámbito de la comunicación pública? ¿Cree Usted que la comunicación pública se define como algo que ocurre entre el Estado y los actores que se interrelacionan con el (medios de comunicación, empresas privadas, sociedad civil y ciudadanos comunes) en los asuntos públicos (en el sentido literal de la palabra) o la comunicación pública es la que, al centrarse en el ciudadano, puede ser realizada por instituciones particulares y / o instituciones públicas?

Lo que hace que la comunicación sea "pública" no es que se realice desde el sector público sino que suceda en el ámbito de la "esfera pública" tal y como la define Habermas, es decir, que se refiera a sujetos colectivos que intercambian sentidos para construir acuerdos que les permitan articularse y actuar como sociedad. En este sentido, la comunicación es "pública" cuando no se refiere al ámbito estrictamente subjetivo e interpersonal sino al plano colectivo, aunque se realice a través de personas que actúan en representación o como integrantes de grupos sociales.

Desde esta perspectiva la comunicación pública asume diversos énfasis de acuerdo con el escenario o los actores que la protagonizan. Puede ser "estatal" si sucede en la relación entidad de estado ciudadanía, "mediática" si sucede a través de medios masivos, "política" cuando se refiere a procesos electorales o de construcción de bienes públicos, "organizacional" cuando se da al interior de la organización, sea esta empresa pública o

privada pues en ella se reproduce la tensión y negociación de intereses que podríamos denominar su "esfera pública organizacional" ó "de movimientos sociales", cuando sucede desde las interacciones de movimientos espontáneos u organizados que pretenden intervenir y transformar la sociedad.

El artículo "Propuesta General de Comunicación Pública" que le anexo, se refiere al tema.

La definición que más me gusta es la que utilicé en el libro que escribí para USAID (MCPOI) que le anexo y que cito a menudo:

"Un conjunto de temas, definiciones, premisas y metodologías referidas a la manera como los sujetos luchan por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con "el otro", por participar en la esfera pública, concebida esta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad".

2) ¿Cree Usted que una campaña humanitaria o para la protección del medio ambiente promovido por una empresa privada es comunicación pública? En cambio, cree que las empresas privadas que trabajan con campañas de educación/humanitaria/ambientales para públicos que no son necesariamente sus consumidores ejercen comunicación pública?

El artículo sobre abogacía y comunicación pública que le anexo está dedicado a responder esa pregunta.

Por otra parte, la PROPUESTA GENERAL DE COMUNICACIÓN PÚBLICA en la que he trabajado los últimos veinte años, ha sido aplicada con reconocido éxito en procesos sociales tan diversos como la reconstrucción del eje cafetero colombiano luego del terremoto que la devastó en 1999, el plan de comunicación del Parlamento de Bolivia para la Asamblea Nacional Constituyente, el Plan Nacional Decenal de Educación de Colombia o la construcción de la política pública de desarrollo económico del Distrito Capital de Bogotá. La mayoría de estos ejemplos con mayor énfasis en la movilización social.

3) Me gustaría que Usted pudiera explicar un poco de su experiencia en comunicación estratégica en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), que se centra en las subvenciones públicas. Deseo saber si la naturaleza jurídica de esta empresa es pública y si los otros trabajos que Usted ha realizado en este ámbito fueran con empresas del control del Estado.

Mejor aún, en la actualidad soy consultor y estoy orientando el PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN de OCENSA (Oleoductos Centrales de Colombia), que es una empresa petrolera regida por el régimen privado. Mi trabajo profesional (del cual vivo) no es precisamente con entidades del gobierno sino con empresas privadas. Absolutamente nada tiene que ver la denominación "pública" de la comunicación como aquí se define, con el prejuicio generalizado que piensa que lo "público" única y exclusivamente es lo estatal.

4) Por último (y probablemente ya tenga una línea de su pensamiento sobre el tema), me pregunto cómo Usted ve la posibilidad de aplicación de la comunicación pública en las empresas brasileñas que son de

propiedad privada pero en la actualidad trabajan en sectores de interés público tales como electricidad, gas y agua.

Los mayores aportes que creo haber hecho con mi trabajo seguramente están en la dimensión organizacional de la comunicación. He diseñado metodologías para construir relatos comunicativos y políticas de comunicación organizacionales y desplegar los correspondientes procesos en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad y el Modelo de Operación por procesos. Una empresa privada que desarrollo un proyecto de comunicación pública está aplicando un enfoque de punta que la coloca en el plano de la visión compartida y el proyecto colectivo. Piense solamente en Google y verá que lo que hay allí es un poderoso modelo de construcción empresarial desde el empoderamiento y el reconocimiento del sujeto como actor fundamental en la construcción organizacional de la empresa.

Por otra parte diseñé desde este enfoque el modelo de comunicación pública que han asumido los estados de Colombia y Paraguay (componente comunicación pública del Modelo Estándar de Control Interno MECI Colombia y MECIP Paraguay) para sus entidades oficiales (Desde La Presidencia de la República, sus Ministerios, los Congresos y Contralorías hasta las empresas comerciales del Estado).

Le estaría muy agradecida de recibir sus respuestas.

Atentamente,

Marina Koçouski

Maestría ECA / USP - São Paulo – Brasil

ANEXO B

Entrevista com Raimundo Pires Silva, superintendente do Incra-SP entre 2003 e 2011, realizada em 05/04/2011. O texto sofreu mínimas edições, com o objetivo de manter sua fidedignidade.

Apresentação. O objetivo das perguntas é captar a percepção do gestor do Incra-SP sobre a comunicação social do órgão. O período da pesquisa abrange o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. As questões devem ser respondidas diretamente pelo Sr. *[o gestor veio acompanhado da chefia de gabinete, que presenciou toda a entrevista]*, de acordo com as suas percepções sobre a comunicação social. As perguntas relacionam-se a três áreas do saber que abrangem a pesquisa: a Comunicação Social, o Direito Administrativo e as Ciências Políticas.

Primeiro, gostaria que o Sr. fizesse uma apresentação breve. Seu nome, sua formação acadêmica, experiências no serviço público em geral, cargos, exercício de que ano a que ano.

Eu sou Raimundo *[Pires Silva]*. Sou agrônomo, pela Luiz de Queiroz *[Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq/USP)]*. Tenho especialização em Desenvolvimento Regional pela Unicamp, e Mestrado em Desenvolvimento Regional, pelo Instituto de Economia da Unicamp.

Gostaria de saber se na sua trajetória política, pensando apenas no Incra-SP, o Sr. participou de algum evento específico sobre comunicação social. Se sim, qual foi o formato desse evento?

Não.

Se não, como é sua resposta, o Sr. teve alguma orientação do Incra sobre procedimentos de comunicação social, em reuniões para gestores?

Tive algumas determinações, principalmente em épocas de eleições. E um pouco durante reuniões para superintendentes, nas quais a responsável nacional passou algumas diretrizes.

Qual responsável? A chefia de comunicação de Brasília?

Não sei como chama [...] a assessoria de Comunicação Social do Incra. Num primeiro momento [*ao assumir em 2003*], não existia essa equipe, mas [*depois*] ela acabou sendo constituída. No primeiro concurso [*o concurso a que se refere é o de 2004, após a primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva*] houve a contratação de profissionais para a área da comunicação [*foi a primeira contratação de assessores de comunicação concursados para o Incra*]. Foi aí que surgiu o interesse do Incra em estruturar essa área. Fomos avisados disso e depois nos apresentaram quais seriam as principais tarefas. E teria certa autonomia por superintendência para a realização desse trabalho. Durante as épocas de eleições, também recebemos uma série determinações.

Essa autonomia funcionaria como? Foi dito pela chefia de comunicação do Incra?

Uma certa autonomia. [...] há dois vieses da comunicação social: um é com o público do órgão, seus objetivos e competências de trabalho, o outro com a mídia existente em cada estado. Então existe certa autonomia na atuação com o público específico do órgão. [*Em São Paulo*] fizemos jornal mural, elaboramos programas de rádio [*gravações distribuídas para emissoras*], o que não deu muito certo, porque as emissoras não entenderam muito bem a proposta. Tivemos um trabalho, de muito sucesso, do Helton [*Helton Lucinda Ribeiro, assessor de comunicação do Incra*], que foi trabalhar reportagens sobre resultados em assentamentos, na mídia local, em rádios, jornais ou TVs. Chegamos até a ter inserções no Globo Rural e na TV Tem, sobre várias matérias [*releases*] que fizemos. Já o jornal mural tem uma aceitação muito boa entre os assentados. Fizemos comunicados com outros públicos do Incra sobre o seu atendimento. E na mídia [*grande mídia*] nós sempre tivemos uma posição defensiva, porque nunca tivemos espaço para colocar os resultados positivos. Sempre a pauta da mídia são problemas inerentes a conflitos e situações fundiárias, que são tensas, e isso faz com que [...] a posição com a mídia sempre foi defensiva, nunca tivemos espaço.

O que você chama de defensiva?

Nós nunca conseguimos que a mídia abra espaço para matérias positivas sobre os assentamentos, o Incra ou o universo agrário. Existe uma questão muito ideológica na mídia.

Voltando à questão da organização da estruturação da comunicação.

Eu comecei a estruturar a comunicação em 2003, a partir de terceirizados, que já estavam no

Inkra. Eu peguei uma estrutura de terceirizados¹⁹⁴ que cuidava da comunicação social antes de eu entrar, e a mantive. E aí Brasília estruturou [*a comunicação*], com o primeiro concurso, em 2004.

A comunicação social, no organograma das Superintendências, é vinculada diretamente aos gabinetes. Na sua opinião, existe uma política de comunicação social para o Incra, orientada por Brasília, ou cada Superintendência tem a liberdade de executar suas próprias ações?

Não há sistematização ainda. Posso dizer que está em fase de execução e depende muito do gestor [*leia-se “gestor” como chefe de comunicação social em Brasília*]. Tivemos em 2009 e 2010 uma gestora com bastante experiência na área, que unificou e centralizou a relação do Incra com a grande mídia. E ela manteve a liberdade [*das Superintendências*] em relação à mídia local [*o que ele chama de mídia local é a mídia regional, afinal em São Paulo também se encontra a chamada grande mídia*] e ao trabalho direto com os assentados.

O que o Senhor pensa dessa falta de centralidade, dessa autonomia. Como o Sr. vê isso?

Eu acho que dentro do Incra é preciso fazer uma reestruturação e resgate de seu papel enquanto órgão de terra. Enquanto isso não estiver claro para o corpo funcional e diretivo, dificilmente será construída uma política de comunicação social. Enquanto os funcionários acharem que a disputa sindical¹⁹⁵ pode ser levada também para as questões que são do órgão e

¹⁹⁴ A estrutura de “terceirizados” a que o superintendente se refere são duas pessoas que já trabalhavam na gestão tucana. Na verdade, elas não eram terceirizadas naquela época. Uma tinha cargo em comissão e a outra era estagiária. As duas foram mantidas pelo atual superintendente no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sob regime terceirizado.

¹⁹⁵ O superintendente remete à denúncia do Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo (Sindsef-SP), em 2009, com base no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que limita a terceirização no serviço público federal a atividades consideradas acessórias a uma instituição. Na webpage do Sindsef-SP, consta matéria intitulada “*Ministério Público investiga burla de concurso no Incra*”, de 8 de abril de 2010, que resume a situação: “Segundo o MPF, há indícios de terceirização ilícita de atividades-fim da autarquia por meio de contrato com a Fundação de Estudos e Pesquisas Agroflorestais (Fepaf) e convênio com o Instituto de Orientação Comunitária e Assistência Rural (Inocar)”. E mais adiante: “O Sindsef-SP tem denunciado publicamente a terceirização no Incra de São Paulo, que atingiu proporções alarmantes ao longo dos dois mandatos do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Não se sabe ao certo quantos são os contratados por meio de convênios com a Fepaf e a Inocar, justamente pela falta de transparência, mas servidores da autarquia estimam que o número ultrapassa 400 pessoas. Enquanto isso, o número de servidores concursados não chega a 100”. Em relação ao número de servidores do órgão o texto está impreciso, pois o correto seria indicar “pouco mais de 100”. O número oficial de concursados de acordo com o setor de Recursos Humanos do Incra-SP (dado de 09/06/2011) é de 114 servidores (109 em efetivo exercício no Incra-SP e 5 cedidos para outros órgãos). Esse número pode sofrer flutuações conforme a data da consulta, em razão de que servidores concursados do Incra podem mudar sua lotação para outro Estado onde o Incra atua, por meio de pedido de transferência, ou ainda serem emprestados para outros órgãos. Lembrando ainda que no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram realizados dois concursos públicos para o Incra, em 2004 e 2006. Ver texto

de sua competência em jogo [....]. Quando o próprio funcionário faz, no uso da mídia, o jogo da mídia, contra o processo de reforma agrária e contra o órgão [...]. Quando faz esse debate sindical para fora, às vezes abre a possibilidade de fragilizar o que está sendo construído. Não estou culpando a luta sindical. Mas quando isso é usado na mídia, nem sempre ela coloca tudo o que está sendo debatido entre o órgão e o funcionário. Ela usa principalmente aquilo que o fragiliza, principalmente em uma mídia ideológica na questão da reforma agrária.

Considerando o Incra [a esse ponto, o Superintendente interrompe a pergunta].

Então, muitas vezes, o funcionário de comunicação social fica num dilema. O papel dele é responder pelo órgão. Então, como ele fica quando faz essa luta sindical na mídia? Há um dilema, pois esse funcionário tem enquanto competência a defesa do órgão¹⁹⁶ [...]

Vamos continuar, porque tenho mais perguntas. Considerando o Incra em caráter nacional, o Sr. acredita que os profissionais de comunicação social nos Estados devem se reportar ao gabinete da Superintendência ou à chefia de comunicação em Brasília? Qual o papel da chefia de comunicação social de Brasília?

Devem se reportar ao superintendente. Primeiro é preciso saber qual é o papel da comunicação social, que é a defesa do órgão e da política daquele governo. Ela não pode ter o senso crítico, porque o papel dela é a defesa. O papel da comunicação social de Brasília é dar

---

completo no site do Sindsef-SP. Disponível em: < <http://www.sindsef-sp.org.br/?pagina=noticias&noticia=112> >. Acesso em: 9 jun. 2011.

¹⁹⁶ O superintendente vincula a denúncia do Sindsef-SP ao fato de que todos os servidores de comunicação social concursados pelo Incra-SP têm filiação sindical. A Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, diz que:

Art. 116. São deveres do servidor:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II – ser leal às instituições a que servir;

III – observar as normas legais e regulamentares;

IV – cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V – atender com presteza:

a) Ao público em geral, **prestando as informações requeridas**, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) À expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) Às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI – levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

VII – zelar pela economia de material e preservação do patrimônio público;

VIII – guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX – manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X – ser assíduo e pontual ao serviço;

XI – tratar com urbanidade as pessoas;

XII – representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

E mais adiante:

Art. 240. **Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical** e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes (...) (*grifos nossos*).

as diretrizes que a hierarquia vai cumprir. Mas temos que deixar claro que o papel da comunicação social, tanto de uma empresa quanto pública, tem de ser de defesa da política dada pelo governante do momento. Então acontece uma situação bastante interessante: com a mudança de governo ela tem que continuar o que é de sua competência, que é a defesa do órgão.

A defesa do órgão ou do governo?

A defesa do órgão, da política e do governo. A política que está no momento.

Especificamente o que é Comunicação Pública de governo?

É aquela que faz todo o esforço possível, dentro de sua competência, para a divulgação das propostas, das políticas e das ações do governo.

Considerando o público externo do Incra que busca por informações dos serviços prestados pelo órgão, como, por exemplo, o cadastro de imóveis rurais. Na sua opinião, qual o grau de acesso que estas pessoas têm: total, alto, médio, baixo? E quais os meios utilizados pelo órgão para oferecer essas informações?

Eu acho que o acesso é baixo porque essa ação no Incra é pouco estruturada.

Estruturada em que sentido?

Falta de pessoal.

Considerando apenas a mídia (televisão, rádio, internet e jornais). Quando esta procura por dados ou explicações da Superintendência de São Paulo, na sua opinião, qual é o grau de acessibilidade que esses veículos têm às informações?

Total.

Total?

Quando eles querem informações... Especulação é outro nível.

O que o Senhor chama de especulação?

Estou supondo que você roubou. Estou supondo que você desviou dinheiro. Isso não é tipo de informação.

E o que seria informação?

Quantas pessoas foram assentadas, quantas estão acampadas, quantos assentamentos foram realizados, quanto foi aplicado de recursos, qual a renda média das famílias, qual o tamanho das casas das famílias. Sobre isso a mídia tem total informação. Agora, o superintendente foi tal coisa, ou a comunicação do Incra não é feita por funcionários [*mais uma vez refere-se à terceirização*], isso é especulação. A mídia não exige informações da nossa competência. Ela exige fofocas e suposições.

Qual sua opinião sobre os serviços prestados pela mídia à sociedade brasileira e especificamente sobre a reforma agrária/atribuições do Incra?

A mídia não coloca o debate agrário da forma como está acontecendo no país. Ela não faz o trabalho da informação. Faz o debate ideológico e não da informação.

E o que seria o debate ideológico?

Ela é contra a reforma agrária.

Em relação ao relacionamento entre o gabinete e os profissionais de comunicação do Incra-SP, esses sempre consultam o gabinete para dar as respostas à imprensa, às vezes consultam o gabinete ou nunca consultam o gabinete? Como é essa relação?

Pelo que eu tenho até hoje, consultam sobre tudo.

Se a mídia faz uma pergunta, o profissional de comunicação sempre consulta o gabinete?

Sempre. Nunca tive problema com resposta autônoma. E quando eu não quero que responda, faz-se o contato dizendo que nós não vamos responder.

O Sr. já entrou na próxima questão: alguma vez o Sr. orientou a comunicação social a não responder alguma pergunta da imprensa?

Várias vezes. Mas sinto que a comunicação não está preparada para fazer a defesa quando nós não podemos ou não queremos que tal informação chegue à mídia. Há uma necessidade de diretrizes de Brasília. E é aí que eu tenho uma divergência muito pequena com [*a comunicação de*] Brasília. Brasília acha que eu tenho que responder tudo. E eu sou contrário a isso.

Por quê?

Porque jornalistas como o Tomazela [*José Maria Tomazela, de O Estado de S.Paulo*] e companhia sempre têm a necessidade de achar alguma fragilidade do Incra para atacá-lo ideologicamente. Às vezes é preferível não responder a responder.

O Senhor saberia dizer com que frequência isso acontece?

Eu não guardo essas coisas.

Eu vou citar um caso, que foi a desapropriação de moradores do assentamento Bela Vista do Chibarro, no final de 2007, quando eu ainda era assessora do Incra-SP [*fui assessora do Incra entre 2006-início de 2008, quando assumi a mesma função na Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (DFDA/MDA), em São Paulo*]. Eu gostaria que o Senhor comentasse a ação de comunicação naquela situação.

Ah, eu não lembro.

Retomando um pouco o caso. O Incra-SP estava com uma ação no assentamento. A imprensa ligou várias vezes e a sua orientação foi de não explicar questões pontuais que estavam ocorrendo naquela área. O Sr. pode explicar por que tomou essa decisão?

Mas o que estava acontecendo na área?

Estavam sendo retiradas famílias acusadas de plantar cana nos lotes [*a pergunta acabou não sendo bem formulada. Deveria ter dito que as famílias estavam sendo acusadas de arrendar os lotes para o plantio de cana, pois irregular é o arrendamento e não o plantio da cana em si, embora opor-se à monocultura é uma bandeira da reforma agrária*¹⁹⁷].

Elas não estavam sendo acusadas de plantar cana. Elas estavam irregulares e nós estávamos retirando [*as famílias*]. Existia toda uma pressão, principalmente da mídia em defesa a essas

---

¹⁹⁷ Naquele ano, houve clara mudança de posição política em relação ao plantio da cana-de-açúcar, no Brasil, um cultivo que demanda grandes extensões de terra – portanto, pouco adequada ao perfil da reforma agrária – que provoca desgastes ao solo e severos danos à saúde do trabalhador. Isso ocorreu em virtude da campanha do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva para introduzir o etanol no mercado internacional, como fonte de energia limpa, ignorando o que o processo de produção açucareira provoca em relação a danos ambientais e humanos. Com isso, a própria base do governo, teve de recuar suas críticas históricas à monocultura, principalmente em setores como o Incra, no qual sempre houve a bandeira de defesa da diversidade produtiva. Matéria que ilustra a situação é: “Lula: usineiros passam de bandidos a heróis”, publicada no site de *O Globo*, em 21/03/2007: “O presidente Luiz Inácio Lula da Silva disse hoje que os usineiros, vistos no passado como vilões pela sociedade, estão virando heróis nacionais devido à explosão do interesse mundial pelo etanol brasileiro”.

peessoas, que respondiam até por crimes. E se nós fôssemos alimentar esse debate na imprensa, isso prejudicaria a ação e anteciparia várias iniciativas do Incra. Perderíamos a ação concreta que precisávamos ter, porque nós estávamos enfrentando pessoas que respondiam por crimes. Os técnicos estavam correndo risco de vida e nós tivemos que afastar alguns deles durante o processo, visto que receberam uma série de ameaças. Havia pessoas estranhas no assentamento, o que poderia levar a um processo de violência, caso fossem estimuladas, como estavam sendo, por alguns setores da cidade. Então, nós preferimos não fazer o debate na mídia naquele momento, visto todo um procedimento que precisávamos ter de reintegração e de segurança dos técnicos que estavam desenvolvendo as ações do Incra.

O Senhor considera então que a divulgação mediática iria afetar a integridade física ou moral dos técnicos que estavam atuando na área?

Sim, sim.

Agora eu vou entrar nas últimas questões, que são mais ligadas ao Direito Administrativo. São questões um pouco mais técnicas. As hipóteses da pesquisa também passam pelo Direito, então vou fazer algumas questões, nesse sentido.

Sendo o Sr. engenheiro agrônomo, como foi enfrentar os meandros da administração pública? O Sr. considera que atualmente tem mais conhecimento de administração pública do que tinha quando iniciou há oito anos no Incra?

Essa pergunta [...]. Ser agrônomo e ser administrador não há diferença. E outra: eu tenho mais de vinte anos de administração pública. Então, eu não entendi o que quer dizer isso...

Talvez a pergunta seguinte possa melhor esclarecer.

[...] esse trabalho [...], porque a pessoa “eu”. Isso que eu não estou entendendo. Não é uma pesquisa sobre um órgão?

Sim.

O que é que tem a ver a pessoa “Raimundo”?

É a posição do gestor. Depois vou pegar a posição da comunicação social de Brasília, depois dos comunicadores de São Paulo...

E o que tem a ver a minha experiência administrativa nisso?

As perguntas são meramente relacionadas à comunicação social. Tem uma relação entre Direito Administrativo e comunicação. No que tange à comunicação com o Direito Administrativo, estou fazendo essas perguntas.

Para lidar com as questões que envolvem o Direito Administrativo e, portanto, as práticas administrativas, o Sr. precisou de assessores, procuradores, ou já tinha esse tipo de conhecimento? E especificamente em comunicação social?

Na gestão pública, dependendo do grau do gestor [*conforme a posição que ele ocupa na hierarquia*] [...]. Respondo por um órgão federativo, que tem uma unidade em São Paulo. Essa unidade é composta por divisões. Essas divisões têm as suas competências. Eu faço a gestão junto a essas divisões.

Com o seu conhecimento em Direito Administrativo, nessa vida pública de vinte anos, o Sr. acha que já veio com uma bagagem sobre essa área administrativa ou acha [...]

Você está fazendo duas perguntas. Sobre Direito Administrativo eu tenho um procurador que eu disponho. Sobre questão administrativa, existem as normativas do Incra e a legislação, às quais eu tenho que me basear. E tenho chefes de divisões com suas as responsabilidades e as suas competências.

Como gestor do Incra, o Sr. recebeu algum tipo de capacitação especificamente em Direito Administrativo?

Eu acho que não há essa necessidade, uma vez que há uma assessoria jurídica para o gestor. E direito administrativo não tem nada a ver com gestão [...]. Gestão é decisão. Direito administrativo te dá quais são as condições para que você tome a decisão. Então, são coisas totalmente diferentes. Por isso que eu acho que há uma confusão nas suas perguntas. Você está perguntando sobre gestão e falando de direito. Direito te dá a base legal para que você tome [...]. Gestão é decisão. Por isso que se chama órgão executivo, ele executa. Legislativo, ele cria leis. Judiciário, ele municia as leis. Direito [...] [*sobre*] essas três perguntas que você está fazendo, elas estão mais ligadas ao procurador do que a mim. Se você quiser falar [...]. Eu sou responsável pelas decisões e por isso tenho uma assessoria jurídica que me orienta nas decisões.

Eu perguntei especificamente sobre a comunicação social e aí fecha na questão do meu

projeto. Existem dois princípios constitucionais, relacionados ao Direito Administrativo, que se relacionam com a comunicação social. Esses princípios são a publicidade e a impessoalidade no serviço público. Eu gostaria que o Sr. comentasse sobre a publicidade e a impessoalidade nas questões de comunicação social.

São os cinco direitos (sic) [*princípios constitucionais*]. Esses dois, impessoalidade e publicidade, estão ligados ao gestor¹⁹⁸. Tem outras coisas, mas como você só quer esses dois [...]. Toda decisão de um gestor público é marcada pela impessoalidade e pela publicidade tanto que todas as minhas decisões vão para o Diário Oficial da União (DOU).

O Sr. entende que a publicidade se resume a “todas” as suas decisões irem para o DOU?

Não. Estou dizendo que ela [*a decisão*] é pública. Ela tem [*contém*] a publicidade. Eu não estou dando juízo de valor. Você me falou sobre direito e direito não pode ter juízo de valor. Então na questão da publicidade [...] toda decisão do gestor é pública.

Como o Senhor acha que isso se relaciona com a comunicação social, já que toda decisão do gestor é pública?

Não tem nada a ver com a comunicação social. Comunicação social, como eu falei, tem que estar subordinada a um programa de governo. Comunicação social não tem esse poder. Ela parte da decisão do gestor. A publicidade que está na lei é que todos têm o direito de saber. Quais os instrumentos que o governo tem de publicidade? Uma delas é o Diário Oficial [*da União*]. Senão, já pensou? Todo mundo vai por na televisão. Decidi passar R\$ 1,5 milhão de crédito para assentamento tal. Vou então divulgar? Não tem necessidade. A comunicação social tem que ter as diretrizes do que o governo está fazendo, aí ela divulga. As decisões de gestão elas têm [*a ver com*] outra questão de publicidade. E a publicidade está num outro conceito, não de comunicação. Ela está nos deveres (sic) [*princípios constitucionais*] que são a impessoalidade, a publicidade, tem cinco [...] a legalidade, a moralidade [*eficiência seria a última*]. Ela está ligada a essas questões. São os princípios que norteiam um gestor público na sua decisão.

Usando o exemplo que o Sr. deu sobre uma transferência de recursos. O Sr. acha que não tem a obrigação de tornar esse ato público, seja por Internet, seja por um portal de transparência?

---

¹⁹⁸ Os princípios constitucionais da administração pública abrangem todos os servidores públicos, sejam, eles concursados ou apenas nomeados por meio de cargos em comissão.

Não, não vejo. E não acho que isso é comunicação social.

O que é então?

Isso é publicidade, é diferente. Você pode utilizar todos os [outros] instrumentos, e é o que busca o Portal Transparência [*o Portal da Transparência do Governo Federal é vinculado à Controladoria Geral da União (CGU)*] e outras decisões do governo Lula. Isso é dar publicidade, não tem nada a ver com comunicação social.

O Sr. acha que comunicação social não tem nada a ver com a publicidade?

Comunicação social para mim é colocar a público as diretrizes de governo. Como se fosse comunicação privada. A comunicação privada tem que colocar a público o que aquela empresa privada coloca.

O Sr. acha que os profissionais de comunicação de um órgão público estão a serviço do governo em gestão?

Sim.

Como que fica então o público cidadão?

O público cidadão tem várias formas de saber o seu direito. Ninguém pode substituí-lo quanto à sua condição de cidadão. Toda vez que se faz isso é um ato autoritário.

Mas como o público vai ter as formas de saber seu direito?

Cada um descobre a sua forma. Eu acredito muito no povo e detesto todas as formas autoritárias. E quando assumem questões que são próprias dele [*do povo*].

O que o Senhor chama de formas autoritárias?

Essa de achar que a comunicação social tem que fazer tudo para o povo saber. O povo vai achar o seu próprio caminho de saber. A sociedade vai achar os seus instrumentos.

Mas se o Sr. não acredita na mídia...

Eu não falei que não acredito na mídia. Falei que ela tem um debate ideológico.

Vou reformular então. Se o Sr. acha que a mídia não faz esse papel..

Também não falei que não faz esse papel. Falei que a mídia trabalha no campo ideológico. Só

falei isso.

Não entendi ainda: por quais meios a população vai encontrar seus caminhos?

Eu acho que temos que encerrar, porque você está levando a discussão para outro campo. Seu trabalho é comunicação social e você quer discutir mídia. Agora não dá, aí é outro debate. Posso até fazê-lo, mas eu não acho que é sobre sua pesquisa.

Todas as perguntas que estou fazendo são sobre minha pesquisa...

Sobre comunicação social eu respondo. Sobre mídia, é outra coisa [...]. Que mídia você está falando [...] o que é essa mídia [...] você tem que me dar a posição sobre o que acha disso.

São todos os jornais, rádios, TV e Internet [...] todos os veículos que mexem com a imprensa. A comunicação social está ligada à mídia e também ao público cidadão, que tem a ver com a pergunta que eu fiz [...]

Então você tem que me responder uma pergunta. A comunicação social não pode ser determinada apenas pelo jornalista¹⁹⁹. Ela teria que ser composta por outros profissionais, você não acha?

Eu me coloco na posição de pesquisadora. Não vou responder a perguntas, fazendo a entrevista. Se o Sr. tiver interesse em saber minhas opiniões sobre esse campo, nós vamos conversar em outra oportunidade.

Mesma coisa eu te falo sobre a mídia (risos).

Mas o que eu perguntei remete à categoria profissional, à atividade profissional da comunicação.

Então, por isso, a mesma coisa eu te falo sobre a mídia.

Não [...], mas o Senhor já respondeu às minhas perguntas...

Acabou, então?

Acabou, obrigada.

Uma boa tarde.

---

¹⁹⁹ No Incra, todos os servidores públicos concursados que atuam em comunicação social são jornalistas.

ANEXO C

QUESTIONÁRIO PARA ASSESSORES DO INCRA-SP

Orientações para resposta do questionário:

- a) O questionário a seguir possui duas partes, com perguntas abertas e fechadas. Mais importante que encaixar uma resposta é saber realmente a opinião do entrevistado. Portanto, sempre que não encontrar resposta dentre as alternativas propostas, diga qual é a sua opinião na alternativa deixada em aberto;
- b) É importante que todas as questões sejam comentadas para enriquecimento do trabalho e captação de opiniões dos entrevistados;
- c) Fique atento ao que está em negrito, pois algumas questões referem-se ao serviço público de maneira geral, outras ao governo federal, outras ao Incra nacional, e ainda algumas são específicas à Superintendência de São Paulo (SR-08);
- d) Naquilo que se refere à SR-08 e às políticas de governo tenha em mente **APENAS** o período que se refere à **segunda gestão do governo Lula**. Se você entender que alguma coisa mudou depois deste período coloque isso nos comentários;
- e) Fique atento às observações em parênteses antes de algumas perguntas. Seguindo essa instrução, haverá mais precisão na tabulação dos dados;
- f) Desde já, muito obrigada!

PARTE 1 – DIREITO À INFORMAÇÃO

Sobre o direito à informação

- 1) Considerando o seu conhecimento sobre a legislação existente, você entende que a prestação de informação por **um órgão público** é:

- ☐ Facultativa, cada órgão tem abertura para decidir isso da forma como quiser
- ☐ Obrigatória, trata-se de um dever de Estado
- ☐ Outra. Qual? _____

Comente aspectos legais sobre esse assunto que você considera ausentes, insuficientes ou falhos:

- 2) Alguma vez você foi orientado a não prestar informação para a imprensa/cidadão na **SR-08**?

☐ Sim

☐ Não

Se sim, com que frequência? Indique o(s) motivo(s) de recusa ou aspectos que considera relevantes sobre isso:

Se sua resposta foi não para o item 2, passe para a pergunta 4.

3) Qual a sua posição em relação à postura indicada na pergunta 2:

☐ Obedeço porque temo perder meu emprego/cargo

☐ Obedeço porque acredito que não cabe a mim decidir isso

☐ Tento convencer quem deu a orientação do contrário mas, se não consigo, obedeco

☐ Acho errado, mas não tenho abertura para contestações

☐ Passo por cima da ordem porque entendo que tenho o dever de informar

☐ Outra. Qual? _____

Comente sua resposta:

---

4) Como você classifica o seu acesso a dados **na SR-08**, na qualidade de assessor:

☐ Tenho acesso a tudo

☐ Tenho acesso limitado, conforme o contexto/a questão envolvida

☐ Não tenho muito acesso

☐ Outra. Qual? _____

Comente sua resposta:

---

5) Como é o banco de dados da **SR-08**:

- ☐ Bastante completo
- ☐ Satisfatório, porém com algumas falhas
- ☐ Incompleto
- ☐ Precário
- ☐ Outra. Qual?

Comente sua resposta:

PARTE 2 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DE GOVERNO

6) Diga com suas palavras o que você entende por Comunicação Pública.

---

7) Nessa questão pode assinalar mais de uma alternativa, se julgar necessário, deixando em branco o que considerar irrelevante.

Na sua opinião, qual é o papel de uma assessoria de comunicação **em um órgão público**:

- ☐ Apresentar os dados de forma que mostrem as ações do governo sob o melhor ângulo, como em uma assessoria privada
- ☐ Apresentar os dados de forma que mostrem as ações de governo com sobriedade
- ☐ Defender o lado do governo
- ☐ Informar para o cidadão quais são as atividades do órgão e quais são as políticas públicas do órgão
- ☐ Conciliar as necessidades de informação do cidadão com a imagem pública do governo

☐ Conciliar as necessidades de informação do cidadão com a imagem pública do órgão

☐ Outra.Qual? _____

Comente sua resposta:

---

8) Na sua opinião, existe uma política do **governo federal** em comunicação pública?

☐ Sim, integralmente

☐ Sim, parcialmente

☐ Sim, mas muito pouca

☐ Não

☐ Outra. Qual? _____

Comente sua resposta:

---

9) Fale sobre a política nacional de comunicação social do **governo federal** na segunda gestão Lula. E também sobre a política de comunicação **do Incra NACIONAL**.

---

10) Nessa questão, pode marcar mais de uma alternativa, se julgar necessário.

O que mais determina as diretrizes de comunicação **da SR-08**:

☐ o gestor do momento

☐ a chefia de comunicação de Brasília

☐ a chefia de comunicação de São Paulo

☐ a Secom

☐ Outra. Qual? _____

Comente sua resposta:

---

11) Nessa questão, você deve enumerar os itens que considerar relevantes, sendo 1 para o item mais importante, 2 para o seguinte, e assim por diante, deixando em branco o que não considerar relevante.

Para você, de maneira geral, quais são o(s) fator(es) que mais influenciam o trabalho do assessor de comunicação **em órgãos públicos de maneira geral**, no sentido de adotar efetivamente uma política de comunicação pública:

☐ a forma de contratação dos assessores de comunicação (cargos, CLT, concursado etc)

☐ o relacionamento/abertura com a chefia imediata

☐ a inexistência de uma política de comunicação que seja voltada à comunicação pública

☐ a admissão por parte dos governos de que a comunicação social tem o papel de ressaltar apenas aquilo que é positivo nas políticas públicas, negligenciando dados que comprometam a performance do governo.

☐ a falta de conhecimento dos assessores de comunicação sobre o papel que a comunicação social tem em órgãos públicos

Comente sua resposta:

---

12) Pode assinalar mais de um item nessa questão.

Como você classifica o material publicitário/folders produzido pelo **Incra (Nacional)**?

☐ Voltado ao cidadão

☐ Voltado ao assentado

☐ Voltado à promoção do governo, mas de maneira sóbria e próxima da realidade

- ☐ Voltado à promoção do governo, mas de maneira um tanto quanto descolada da realidade

Comente sua resposta:

- 13) Se considerar que mais de uma alternativa responde à pergunta, marque 1 para a mais importante, 2 para a seguinte mais importante, e assim por diante, deixando em branco a(s) questão (ões) que não considerar pertinente(s).

Quando você escreve um release para o **site do Incra**, qual a perspectiva que você tem em mente?

- ☐ Informo os dados que colocam o governo em posição favorável à opinião pública
- ☐ Dou as informações que considero mais relevantes para o interesse público/cidadão
- ☐ Dou o enfoque que tem mais potencial de ser divulgado em grandes jornais e TVs
- ☐ Dou a perspectiva a qual fui orientado (a) por meu superior
- ☐ Outra. Qual?

Comente sua resposta:

- 14) O que você indica como potenciais possibilidades de Comunicação Pública **para o Incra Nacional e a SR-08?**

ANEXO D

QUESTIONÁRIO: COORDENADORES DE BRASÍLIA

TEMA DA PESQUISA (MESTRADO ECA/USP): DIREITO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A presente pesquisa trata-se de um estudo de caso sobre a comunicação da Superintendência do Incra-SP, durante o período da segunda gestão do governo Lula (2007 a 2010), tendo por base o tema “Direito à informação e comunicação pública”.

Orientações para as respostas:

- 1) Nas questões de múltipla escolha, sempre que não encontrar uma alternativa totalmente condizente com o seu pensamento, utilize a opção “Outra”, descrevendo a seguir sua alternativa. Mais importante do que encaixar uma resposta é saber a real opinião do entrevistado;
- 2) Nas questões abertas, pense o mais proximamente possível da realidade vivenciada. Quando considerar que seu entendimento pessoal é, de alguma maneira, diferente do que se tinha na prática, deixe isso claro na argumentação;
- 3) Não há número de linhas para as respostas. Os espaços deixados são meramente sugestivos.

Desde já, muito obrigada pela colaboração!

A – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

- 1) Diga o período (com DIA/MÊS/ANO) em que você foi coordenador de comunicação do Incra em Brasília: de ____/____/____ a ____/____/____
- 2) Relacionando sua função com questões partidárias:
  - ☐ Não tenho nenhuma filiação partidária ao governo ou aliados
  - ☐ Sou partidário (filiado), mas isso não influi nas minhas decisões
  - ☐ Sou partidário (filiado) e tento aliar as questões do governo com as de meu trabalho
  - ☐ Não sou filiado, mas me considero simpatizante do governo
  - ☐ Não sou simpatizante ou filiado a governos ou partidos
  - ☐ Outra.Qual?_____

Justifique sua resposta, se considerar necessário:

B – PERGUNTAS

15) Sobre o direito à informação, considerando a legislação brasileira existente, você considera que a prestação de informação por **um órgão público** é:

- ☐ Facultativa, cada órgão tem abertura para decidir isso da forma como quiser
- ☐ Obrigatória, trata-se de um dever de Estado
- ☐ Outra.
Qual? _____

16) Como você descreve o acesso que o público e a imprensa tem sobre informações do Incra e da Superintendência de São Paulo?

---

17) Como é possível aliar a comunicação de interesse dos governos ao interesse da sociedade em saber o que se passa nas administrações?

---

18) Levando-se em conta a questão anterior, o que você considera como sendo o papel de uma assessoria de comunicação social de um órgão público? Qual orientação você seguiu, quando coordenador do Incra, na sua atividade prática?

---

19) Descreva a relação da coordenação de Brasília com a superintendência regional de São Paulo e suas eventuais dificuldades (real poder de comando de Brasília - autonomia da SR, possibilidade de unificação dos trabalhos, relacionamento com os assessores, relacionamento com o gestor etc).

---

20) Em relação ao material produzido pelo órgão, releases, portais, material publicitário, você considera que a preocupação maior é informar aos cidadãos ou promover a imagem do governo?

---

21) Como se dá a influência da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) na comunicação do Incra?

ANEXO E

Carta dos servidores do Incra-SP à presidente recém-eleita Dilma Rousseff

São Paulo, 20 de dezembro de 2010. Blog da Assincra-SP. Disponível em: <<http://assincrasp.wordpress.com/2010/12/20/blog-da-dilma-publica-carta-da-assincra-sp/>>.

Blog da Dilma publica carta da Assincra/SP

A seguinte carta foi publicada nesta segunda-feira (20), no Blog da Dilma, na seção de respostas à matéria intitulada “Manifesto de Apoio e Solidariedade”, encaminhada por José Rainha, no dia 13 de dezembro.

CARTA ABERTA À EQUIPE DE TRANSIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

A Associação de Servidores do Incra em São Paulo – ASSINCRA/SP –, no interesse de seus associados e de uma política de Estado para a reforma agrária e o reordenamento fundiário, vem chamar a atenção da Equipe de Transição do Governo Federal para os graves problemas constatados a partir de uma iniciativa dos servidores desenvolvida desde 2009, o projeto Pensando o Incra em São Paulo. Entendemos que este é o momento oportuno para uma correção de rumos que permita, de forma democrática, reais avanços na política agrária em nosso Estado.

Nos últimos 8 anos, optou-se por um modelo de gestão no Incra em São Paulo que, para recompor a força de trabalho e a capacidade operacional da Superintendência Regional, lançou mão de convênios para contratação de mão de obra. Entendemos que a contratação de funcionários por convênio ou por licitação, além de constituir uma solução paliativa, sem garantia de continuidade, não atende aos princípios constitucionais da moralidade, eficiência, impessoalidade, publicidade e legalidade. Apenas o concurso público é capaz de atender a esses princípios constitucionais e dotar a administração de um quadro efetivo de servidores, selecionados por meio de critérios objetivos, garantindo o princípio da isonomia e igualdade de oportunidade, e não sujeito às discontinuidades inerentes à alternância de poder característica das democracias modernas.

Contudo, temos, hoje, apenas 90 servidores no quadro efetivo, muitos dos quais devem se aposentar no curto prazo. Boa parte dos servidores contratados nos dois últimos concursos já saiu do Incra em busca de melhores salários e melhores condições de trabalho em outros órgãos ou na iniciativa privada. E o concurso realizado em 2010, atualmente suspenso por decisão judicial, não atende às reais necessidades do órgão. Segundo levantamento realizado em 2009, no projeto Pensando o Incra em São Paulo, seriam necessárias 213 novas contratações, mas o governo abriu apenas 7 vagas.

Tudo leva a crer que não houve interesse dos atuais gestores em recompor o quadro de servidores. Deu-se preferência por contratos de trabalho precarizados, que levaram a uma alta rotatividade de funcionários e estão gerando passivos trabalhistas aos quais o Incra se vê obrigado a responder solidariamente às instituições com as quais mantém convênios. Do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados, cabe salientar que muitos processos têm sido conduzidos por funcionários alheios à administração pública, resultando em graves e frequentes irregularidades administrativas, com prejuízos à população assentada e aos trabalhadores rurais sem terra.

Esta opção também se fez acompanhar por uma profunda deterioração nas condições de trabalho no Incra. O autoritarismo foi a marca registrada da atual gestão, não havendo, em nenhum momento, diálogo com os servidores, os quais foram submetidos a situações rotineiras de assédio moral. Foram muitos os casos de desqualificação de profissionais, mal aproveitamento e desvios de função. Consequências da deterioração do ambiente de trabalho são os frequentes afastamentos por motivos de saúde. A falta de transparência é outra característica da equipe de direção da Superintendência do Incra em São Paulo. Não há, sequer, a publicação de relatórios anuais de gestão.

Esse modelo de gestão que exclui boa parte dos quadros de carreira do Incra da elaboração e execução das políticas públicas – ao mesmo tempo em que subordina o aparato estatal aos interesses de um grupo político e promove o movimento social a gestor e executor das políticas de Estado – tem resultado em constantes inquéritos civis públicos contra a Superintendência Regional do Incra em São Paulo. Numa rápida pesquisa na internet, pode-se encontrar, somente no ano de 2010, os seguintes inquéritos:

Portaria n. 6, de 5/02/2010, da Procuradoria da República em Bauru: instauração de INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO para apurar cessão de imóvel da União a particulares para exploração de atividade econômica (extração de madeira), atendendo a interesses estritamente privados, sem qualquer preocupação com a respectiva contraprestação à União;

Portaria n. 12, de 26/03/2010, da Procuradoria da República em Bauru: instauração de INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO para apurar responsabilidade e adotar as medidas judiciais cabíveis relativamente à contratação ilícita de mão de obra para atividade-fim da Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo

Portaria n. 14, de 13/04/2010, da Procuradoria da República em Bauru: instauração de INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO para apurar perfuração e utilização irregular de poços de captação de água no assentamento São Francisco II, em Presidente Alves;

Portaria n. 20, de 29/06/2010, da Procuradoria da República em Bauru: INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO para apurar denúncias de manipulação de recursos públicos e extração irregular de madeira, dentre outras, nos assentamentos Zumbi dos Palmares e Maracy, município de Iaras;

Não podemos deixar de ressaltar que esta situação era de conhecimento do presidente do Incra, sr. Rolf Hackbart, o que recebeu ofício desta associação, entregue em mãos no dia 18 de junho de 2009, no qual se pedia providências para diversos problemas apontados (vide anexo).

O presidente do Incra assumiu o compromisso de responder ao ofício ponto por ponto, compromisso até hoje não cumprido. Aliás, o sr. Rolf Hackbart mostrou-se sempre pouco disposto a se envolver com os problemas de São Paulo. Em novembro de 2009, em comum acordo com a Superintendência Regional, cancelou uma Oficina de Trabalho para discutir a gestão do órgão, fruto de uma agenda de compromissos firmada com as entidades representativas dos servidores.

Percebe-se, aliás, que a questão do Incra em São Paulo insere-se em um contexto nacional de descalabro administrativo, reconhecido, reservadamente, pelos gestores em Brasília, a ponto de um deles já ter caracterizado o Incra como “um conjunto de feudos”.

Entendemos que não é papel desta associação indicar ou vetar nomes, mas cobrar critérios claros e objetivos, na perspectiva de uma política de Estado para a Reforma Agrária e em concordância com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade. E queremos, neste sentido, chamar a atenção para o fato de que o MDA/INCRA já dispõe de mecanismos para isso, na forma da Portaria 99, de 27 de março de 2000.

Na certeza de que o interesse público prevalecerá sobre o mero loteamento de cargos, encaminhamos, anexa, cópia da Portaria 99, cujo cumprimento, por si só, traria grandes avanços para a administração pública no âmbito do Incra.

ANEXO F

Release da Delegacia da Polícia Federal em Presidente Prudente

Presidente Prudente, 16 de junho de 2011.

PF deflagra Operação Desfalque

Presidente Prudente/SP - A Polícia Federal em Presidente Prudente desencadeou, nesta manhã, 16, a Operação Desfalque, visando cumprir dez mandados de prisão temporária, sete mandados de condução coercitiva e 13 mandados de busca e apreensão, expedidos pelo Juízo da 5ª Vara da Justiça Federal.

A investigação iniciou-se há aproximadamente 10 meses, sendo desenvolvida com o acompanhamento do Ministério Público Federal, e tem por objetivo desarticular uma organização criminosa que vem atuando na região do Pontal do Paranapanema, envolvida em desvios de verbas públicas federais destinadas aos assentamentos de reforma agrária ali existentes.

O grupo criminoso utilizou associações civis, cooperativas e institutos para se apropriar ilegalmente de recursos públicos destinados a manutenção de assentados em áreas desapropriadas para reforma agrária. São investigados crimes de extorsão contra proprietários de terras invadidas, estelionato, peculato, apropriação indébita de recursos de assentados, formação de quadrilha e extração ilegal de madeira de áreas de preservação permanente.

Os mandados judiciais estão sendo cumpridos nas cidades de Andradina, Araçatuba, Euclides da Cunha Paulista, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Sandovalina, São Paulo e Teodoro Sampaio.

Será concedida entrevista coletiva para imprensa às 15h, na sede da Polícia Federal em Presidente Prudente, na Av. Antonio Canhetti, 835, Jd. Cambuy.

Por Comunicação Social / Delegacia da Polícia Federal em Presidente Prudente

Balanço da Operação

A Polícia Federal já cumpriu até o momento 9 mandados de prisão temporária dentro da Operação Desfalque, desencadeada na manhã de hoje, 16. Cinquenta policiais federais cumpriram também sete mandados de condução coercitiva e 13 mandados de busca e apreensão. Dentre os presos, há uma **servidora do INCRA***. Outro servidor, ocupante de cargo de chefia no INCRA em São Paulo, foi conduzido coercitivamente à Polícia Federal para prestar declarações sobre os fatos investigados.

Durante as buscas foram arrecadados documentos, microcomputadores e um veículo, os quais serão analisados e periciados.

Durante as investigações, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal colheram indícios de que os integrantes da organização criminosa praticaram os seguintes crimes:

- **Desvio de verbas federais destinadas aos assentamentos (artigo 171, §3º do**

Código Penal – pena de 1 a 5 anos de reclusão, acrescida de 1/3 e multa) – a conduta criminosa tem início com a criação de associações, cooperativas e institutos vinculados aos assentamentos, cujos dirigentes são membros da organização criminosa, pessoas de confiança e muito próximas do seu líder. Tais entidades criaram projetos de cunho social em favor de assentados e os apresentam ao INCRA. Os recursos foram depositados nas contas dessas entidades e passaram a ser geridos pela organização criminosa. Mediante fraudes e falhas na fiscalização INCRA, os membros do grupo criminoso se apropriaram de parte desses recursos, em detrimento daquelas comunidades de assentados. Tramitam na Justiça Federal de Presidente Prudente dois (2) processos criminais para investigar esses crimes.

- **Crime contra o meio ambiente (artigo 39, da Lei n°. 9.605/98 – pena de 1 a 3 anos de detenção, mais multa)** – a conduta criminosa em questão consistiu na comercialização de madeira (eucalipto e pinus) extraída ilegalmente de área de preservação permanente de um assentamento localizado na região de Araçatuba/SP. A ação foi coordenada diretamente pelo líder da organização criminosa e alguns de seus comparsas, que contaram com a participação de um servidor INCRA. O dinheiro apurado com a venda foi utilizado em benefício de membros do grupo criminoso para pagamento de dívidas pessoais.
- **Peculato (artigo 312, do Código Penal – pena de 2 a 12 anos de reclusão e multa)** – a conduta criminosa se refere a dinheiro em espécie, provavelmente de origem pública, recebidos de funcionário do INCRA, que foram utilizados pelo líder da organização criminosa para financiar invasões de terras e manifestações de apoio para permanência de determinado servidor em cargo de chefia do INCRA em São Paulo. Parte do dinheiro foi apropriada pelos membros do grupo criminoso, em seu benefício próprio.
- **Apropriação Indébita (artigo 168, do Código Penal – pena de 1 a 4 anos de detenção)** a conduta criminosa consistiu na cobrança, por parte de membros da organização, de determinado valor para entrega de cestas básicas a pessoas acampadas, que aguardam para serem assentadas em áreas em processo de desapropriação para fins de reforma agrária. As cestas básicas foram disponibilizadas pelo INCRA aos membros do grupo criminoso que se encarregam de sua distribuição. As cestas básicas fornecidas pelo Governo Federal deveriam ter sido entregues aos necessitados gratuitamente.
- **Extorsão (artigo 158, do Código Penal – pena de 3 a 10 anos de reclusão, acrescida de 1/3 até a metade)** – o líder da organização criminosa, valendo-se da onda de invasões de terras por ele coordenada, forçou os proprietários e arrendatários das áreas invadidas a lhe entregar quantias em dinheiro para não causar prejuízos às áreas invadidas. Uma vez pagos os valores exigidos, o líder do grupo criminoso ordenava a retirada dos invasores que, aparentemente desconheciam esses fatos.
- **Formação de quadrilha (artigo 288, do Código Penal – pena de 1 a 3 anos de reclusão)** – há provas de que organização criminosa, composta de 10 pessoas, atua de forma orquestrada e perene para praticar os crimes acima descritos.

*Observação nossa: a servidora do Incra citada na matéria de fato é uma pessoa contratada por convênio.

ANEXO G

Matéria do jornal O Estado de S. Paulo

São Paulo, 12 de março de 2011, Editoria Nacional, A4.

Com controle de 26 superintendências, petistas transformam Incra em feudo

Levantamento feito pelo 'Estado' mostra que PT domina maioria das 30 regionais, cuja reformulação para evitar o loteamento político já é cogitada pelo atual governo; hegemonia ocorre desde o governo Lula

João Domingos, de O Estado de S. Paulo

BRASÍLIA - Embora já exista uma proposta de reforma da estrutura do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que tem por objetivo acabar com o loteamento político dos cargos na autarquia, o governo não cumpre esse objetivo. Levantamento feito pelo **Estado** apurou que das 30 superintendências 26 estão nas mãos do PT. As quatro restantes estão com um técnico do próprio instituto, um representante da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), um afilhado do PMDB e outro do PTB.

Entre as 26 superintendências controladas ou por petistas militantes ou por técnicos ligados ao partido, várias foram entregues à Democracia Socialista (DS), tendência interna do PT à qual pertence o ministro do Desenvolvimento Agrário, Afonso Florence. Ele substituiu Guilherme Cassel, da mesma ala, que havia entrado no lugar do gaúcho Miguel Rossetto, outro importante nome da corrente.

Esse setor petista posiciona-se mais à esquerda do que a ala majoritária, a Construindo um Novo Brasil (CNB), à qual pertence o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário é um feudo da DS. Quando a presidente Dilma Rousseff resolveu tirar Cassel, ela convidou em primeiro lugar para dirigir a pasta o senador Walter Pinheiro (BA), mas ele preferiu ficar no Congresso e indicou o nome de Florence. Procurado pelo Estado, Afonso Florence não quis se manifestar.

O domínio que a DS tem do setor agrário do governo é tão grande que pode tirar da presidência do Incra o petista Rolf Hackbart. Ele é ligado à ala da Igreja que atua no campo, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). A substituição não ocorreu ainda porque a presidente Dilma Rousseff resistiria a ceder tanto espaço à DS num setor tido como problemático, violento e cujas metas de assentamento de trabalhadores rurais não é cumprida, informaram assessores do Palácio do Planalto.

Tradição. O domínio petista no Incra tem sido uma tradição desde a posse de Lula, em 2003. Mas outros partidos aliados vinham conseguindo ocupar algum espaço ali, como o PTB.

O superintendente de Goiás, Rogério Arantes, é sobrinho do líder do partido na Câmara, Jovair Arantes. Como o tio, ele é dentista. Há uma forte pressão do PT para que ele seja substituído. O argumento apresentado ao ministro Florence é que não há nenhuma lógica em ter um dentista no comando do Incra.

No Maranhão, a superintendência era controlada por um consórcio do PTB com o PMDB. Por

influência do senador Eptácio Cafeteira (PTB-AM) e do presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), o Incra maranhense foi tocado durante o governo de Lula por Benedito Terceiro. No início do ano ele acabou preso pela Polícia Federal, durante a Operação Donatário.

De acordo com a PF, Terceiro seria um dos cabeças de uma quadrilha que desviava recursos destinados à construção de casas nos assentamentos. Houve um rombo de R\$ 4 milhões em cinco anos. A Controladoria-Geral da União (CGU) calcula que os desvios chegaram a R\$ 150 milhões. Para o lugar de Terceiro foi nomeado Luiz Alfredo Soares da Fonseca, técnico sem filiação partidária.

Sarney perdeu Benedito Terceiro no Maranhão, mas garantiu um aliado no Amapá. O Incra acaba de substituir Raimundo Picanço, um nome ligado ao PT, por Américo Távola da Silva, da cota do presidente do Senado. No Mato Grosso do Sul, Waldir Cipriano Neto, ligado ao PMDB, foi substituído por Manuel Furtado Neves, da ala petista. Em outubro, Cipriano Neto foi investigado pela PF sob a acusação de participar de um suposto esquema de compras superfaturadas de terras e vendas ilegais de lotes de assentamentos.

PARA LEMBRAR

Governo cogita mudar perfil do instituto

De acordo com a minuta de uma portaria que circula pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e cujo conteúdo foi revelado pelo Estado, em reportagem publicada quarta-feira, o governo analisa meios para ter maior controle sobre as ações dos superintendentes regionais do Incra. A forma que está sendo proposta é o fortalecimento do Conselho Diretor e a criação de uma Diretoria Geral, com poderes para fiscalizar diretamente os atos e aplicação dos recursos nas superintendências.

Na atual estrutura, os superintendentes agem de forma independente, tanto na definição de planos como na aplicação dos recursos. Um dos motivos que levaram o governo a estudar o assunto são os frequentes escândalos de corrupção nas superintendências.

Centenas de cargos comissionados estão no centro da disputa

Roldão Arruda - O Estado de S. Paulo

A discussão sobre a ocupação de cargos no Incra vai bem além da chefia das 30 superintendências regionais. No conjunto, o presidente do instituto e os superintendentes dispõem de 689 cargos em comissão, isto é, que podem ser ocupados por pessoas da escolha deles - ou de seus partidos. Segundo informações de assessores da entidade, mais da metade dessas cadeiras já está ocupada por servidores de carreira, chamados para postos de chefia. Mesmo assim sobram pelo menos 340 cadeiras, cujos ocupantes podem ser trocados assim que for nomeado o novo presidente e, na sequência, os superintendentes.

Outro fato a ser notado nessa discussão é que o presidente do Incra, embora seja tecnicamente subordinado ao ministro do Desenvolvimento Agrário, possui mais poder de fogo do que ele. A começar pelo número de funcionários sob seu comando: dispõe de 6 mil, enquanto os do ministro beiram a 250.

No ano passado, dos R\$ 6,3 bilhões destinados pelo governo ao ministério, R\$ 4,3 bilhões pousaram nos cofres do Incra, a autarquia federal que executa de fato quase todos os programas relacionados à reforma agrária. Só na compra de terras para a instalação de novos assentamentos, Rolf Hackbart, que deve deixar a presidência do Incra na próxima semana, despendeu R\$ 934 milhões - quase metade do orçamento administrado pelo ministro, no valor de R\$ 1,9 bilhão.

A superioridade do Incra se manifesta também no apoio às famílias assentadas (controla até programas de educação para assentados) e até em áreas onde não administra os recursos. É o caso do Programa Terra Legal, destinado à regularização fundiária na região amazônica: ele é executado pelos funcionários da autarquia, com dinheiro do ministério.

Essa disparidade entre o poder de fogo do subordinado e o do seu superior tem sido uma constante fonte de tensões. Funcionários da autarquia chegam a dizer que o ministério é dispensável. Também se afirma que a atual discussão sobre a necessidade de maior controle sobre as superintendências regionais, que são loteadas entre partidos políticos, destina-se na verdade a subordinar o Incra e transferir para as mãos do ministro a chave de todos os cofres.

As tensões ficaram mais visíveis após a posse de Dilma Rousseff, que gosta de falar em agricultura familiar e Bolsa Família, mas ainda é vista como uma incógnita em relação à reforma agrária - uma das principais razões da existência do Incra. Ela não nada até agora, por exemplo, sobre a necessidade de atualizar o Programa Nacional de Reforma Agrária, que foi uma prioridade do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no início do seu governo.

O ministro Afonso Florence, que é ligado à Democracia Socialista, corrente ideológica do PT que domina o ministério desde 2003, vem exibindo por sua vez um discurso cada vez mais alinhado com o da chefe, e, conseqüentemente, mais distante do pessoal do Incra. Para piorar, ele ainda não reclamou abertamente do corte em seu orçamento para 2011, promovido no bojo do enxugamento geral de despesas, no valor R\$ 50,1 bilhões, anunciado recentemente por Dilma.

É nesse cenário que são avaliadas propostas de reestruturação do Incra, para evitar o loteamento político das superintendências regionais e dar mais eficiência à sua administração e à aplicação dos recursos.

ANEXO H

Material distribuído pelo gestor do Incra-SP em press kit em 2011

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE SÃO PAULO – SR(08)

POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DO INCRA-SP

As publicações e vídeos desta pasta testemunham a visão de comunicação da Superintendência do INCRA-SP, voltada para uma gestão transparente e compartilhada.

Compartilhada e transparente, porque leva informação aos beneficiários da política de reforma agrária, à comunidade acadêmica e às organizações sociais, estimulando o debate, garantindo a crítica e favorecendo o aprimoramento das políticas públicas.

O debate da questão agrária também é parte importante dos objetivos do INCRA-SP e tema de sua política de comunicação. A Superintendência está certa de que a compreensão da história e da conjuntura é essencial para a conformação dos rumos da reforma agrária, como política de inclusão social e desenvolvimento rural.

Raimundo Pires Silva
Superintendente INCRA-SP