

EUGÊNIO BUCCI

# O Estado de Narciso

*A comunicação pública a serviço da vaidade particular*

lo papel  
aneira  
: viável,

  
COMPANHIA DAS LETRAS

Copyright © 2015 by Eugênio Bucci

*Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

*Capa*

Alceu Chiesorin Nunes

*Preparação*

Manoela Sawitzki

*Índice remissivo*

Luciano Marchiori

*Revisão*

Ana Maria Barbosa

Márcia Moura

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Bucci, Eugênio

O Estado de Narciso : A comunicação pública a serviço da  
vaidade particular / Eugênio Bucci. — 1ª ed. — São Paulo : Com-  
panhia das Letras, 2015.

ISBN 978-85-359-2539-5

1. Comunicação pública 2. Imprensa 3. Meios de comunicação  
4. Mídia e política I. Título.

15-00150

CDD-302.23

Índice para catálogo sistemático:

1. Comunicação pública

302.23

[2015]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ S.A.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone: (11) 3707-3500

Fax: (11) 3707-3501

[www.companhiadasletras.com.br](http://www.companhiadasletras.com.br)

[www.blogdacompanhia.com.br](http://www.blogdacompanhia.com.br)

## Apresentação

# Narcisocracia

Não há muito mais como disfarçar. A comunicação pública no Brasil virou um palanque partidário, um negócio lucrativo, uma passarela para a vaidade particular e, sem exagero nenhum, uma arma a serviço da guerra eleitoral. Como isso aconteceu? Por quê? E, olhando para o futuro, o que poderia ser feito para corrigir o curso das coisas?

Este livro foi escrito a partir dessas perguntas. Há algum tempo, venho convivendo de perto com cada uma delas. Primeiro, na teoria. A partir do final da década de 1990, estudei a televisão brasileira no meu doutorado, na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), o que me ajudou a compreender um pouco melhor o lugar das emissoras públicas na democracia contemporânea — um lugar que, por ironia ou descaso, simplesmente não existe na sociedade brasileira.

Logo depois disso, passei à prática. Em janeiro de 2003, assumi o posto de presidente da Radiobrás, em Brasília. Fixei residência no Planalto Central e, lá, pude ver in loco o modo pelo qual o poder se acomodou ao uso privado (e vaidoso) dos recursos

públicos de comunicação. Pude olhar nos olhos de burocratas, funcionários e autoridades impassíveis e coniventes, pude ver como eles fingiam — e fingem — não ver a deformação que estava — e está — em curso. Na mesma época, fui conselheiro da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp), responsável pela TVE do Rio de Janeiro, hoje tão defunta como a velha Radiobrás (entre o final de 2007 e o início de 2008, as duas se fundiram para dar origem à EBC, estatal que incorporou a própria TVE, a *Voz do Brasil* e a TV Brasil, entre várias outras emissoras e serviços, numa única empresa pública). Também na Acerp, testemunhei a luta de bons (e raros) profissionais de televisão e rádio para livrar essas instituições do clientelismo, do aparelhamento, do cabide de emprego e do governismo festivo.

Alguma coisa esses escassos profissionais conseguiram mudar. Eles têm seus méritos e conquistaram pequenas vitórias. O quadro geral da comunicação pública no Brasil, porém, continua basicamente o mesmo. Modificou-se, talvez, a aparência de um ou outro anel; os dedos permanecem lá, são os mesmos de sempre.

Continuei com a mesma opinião quando, em 2007, voltei a morar na capital paulista. No começo daquele ano, fui eleito conselheiro da Fundação Padre Anchieta, controladora da TV Cultura de São Paulo. Passei a integrar, então, uma entidade seguramente mais aberta e mais arejada que suas congêneres, mas, também ali, a vontade do governo (nesse caso, o paulista) impera, ainda que num estilo menos descarado.

A comunicação pública no Brasil não vai bem de jeito nenhum. Além das emissoras ditas públicas, há o festim bilionário da propaganda de governo (federal, estaduais e municipais), o instrumento preferido dos políticos para fazer a promoção de seus interesses partidários sem o menor disfarce. A publicidade oficial veio se transformando, de duas décadas para cá, numa nova e abundante fonte de recursos que comparece diariamente ao caixa

dos  
nac  
ben  
exc  
Exe

sen  
par

mu  
cid  
lon  
jarç

e li  
tor  
do  
un  
do:  
abu

de,  
o I  
tel  
ser  
res

me  
Di  
co  
Br  
ou

Qu

tas,  
ver  
ava  
iso-  
res-  
alha  
s se  
ria  
as e  
ste-  
dio  
to,  
  
nu-  
O  
ua  
ou  
e.  
ei a  
on-  
ura  
nte  
ali,  
que  
  
ne-  
rio  
) o  
eus  
cial  
a e  
ixa

dos mais diversos órgãos de comunicação social, sejam as redes nacionais de televisão, sejam pequenos jornais do interior. Para benefício de quem? Do cidadão? De modo algum. Para benefício exclusivo dos que já se acham recostados nos espaldares do Poder Executivo.

Voltemos então às perguntas com as quais eu abri esta apresentação. Como isso aconteceu? Por quê? O que poderia ser feito para corrigir o curso das coisas?

Neste livro, dirigido aos gestores públicos de boa-fé, aos comunicadores, aos jornalistas, aos profissionais de marketing e aos cidadãos interessados, pretendo enfrentá-las e respondê-las. Ao longo do texto, procurei evitar a linguagem dos especialistas e os jargões acadêmicos. Quando necessário, vou ao detalhe do detalhe e lido com conceitos complexos, mas sempre com o objetivo de torná-los acessíveis, menos obscuros. Os abusos que vêm ocorrendo na comunicação pública brasileira lesam os direitos de cada um dos cidadãos deste país e devem ser do conhecimento de todos. Somente aí, quando a sociedade tiver consciência das práticas abusivas, que são muitas, elas cessarão.

Que o Estado brasileiro se comunica bastante com a sociedade, ninguém desconhece. Os poderes da República — o Executivo, o Legislativo e o Judiciário — têm emissoras próprias de rádio e televisão, e não apenas no âmbito federal. Governos estaduais, assembleias legislativas e mesmo prefeituras e câmaras de vereadores também dispõem de canais de televisão para, segundo argumentam, melhorar a sua interação com os eleitores. E fazem mais. Difundem publicidade paga em todo tipo de veículo comercial, como jornais, revistas, rádios, TVs e sites na internet. O Estado, no Brasil, faz de tudo para que seus recados batam nos olhos e nos ouvidos da nossa gente. Faz de tudo para aparecer.

É o Estado emissor: proclama, enuncia e emite as mensagens. Quanto a ouvir, escutar, receber reclamações da sociedade, nada

feito. Aí, ele se fecha. O seu parque de equipamentos midiáticos e de publicidade oficial, um complexo que só faz aumentar a cada ano, serve para uma comunicação unilateral, típica da propaganda mais conservadora, que monologa sem se abrir ao diálogo.

A tal “comunicação pública” brasileira, de pública mesmo, não tem quase nada. Ela é doutrinária, isso sim. Não se pauta pela discricção ou pela moderação. Numa palavra, é exibicionista. A tal ponto que é o caso de perguntar: será mesmo que podemos falar, nesse sentido, em “comunicação pública”? Pode-se chamar de “pública” essa usina de propaganda ideológica?

A resposta é não. Via de regra, a comunicação a que chamamos de pública é um palanque armado para turbinar a pretensão eleitoral de parlamentares, governantes e até desembargadores e ministros dos tribunais superiores que — alicerçados na visibilidade que conseguem graças a seus próprios departamentos de “comunicação pública”, alguns deles dotados de canais de rádio e TV — partem para voos “mais altos”, como gostam de dizer. Esse palanque é partidário. Também por isso, não se pode dizer que seja público.

Além de palanque, a comunicação dita pública se converteu num negócio privado — e muito lucrativo, cujos orçamentos se multiplicam exponencialmente. As empresas especializadas nesse ramo — um dos que mais crescem dentro da indústria da mídia — ganham poder de influência na vida política. Seus dirigentes viram conselheiros de prestígio nos palácios, seus funcionários faturam altos cachês e seus donos embolsam lucros estonteantes.

Foi assim que a comunicação a que chamamos pública assumiu a forma de uma passarela continental em que desfilam, trazendo modelos renovados para cada estação, os egos narcisistas desses personagens sorridentes a quem também chamamos públicos. Mas a metáfora da passarela não é suficiente para descrever o nosso objeto, pois a “comunicação pública” brasileira é, mais do

que tu  
dade  
monte  
no po  
age co  
mente  
A  
públic  
quent  
públic  
indep  
teress  
Não é  
F  
se pos  
ta ago  
de pú  
gover  
deve  
foi esc

que tudo isso, um empreendimento bélico. Posta a serviço da vaidade dos políticos, subordinada ao apetite de um negócio de monta, conduzida pela ambição eleitoral dos partidos instalados no poder, a supermáquina da comunicação oficial, em nosso país, age como uma força militar em guerra imaginária para conquistar mentes e corações da plateia.

A meta desse armamento poderoso é dominar a opinião do público. Ela trabalha contra o espírito crítico do cidadão e, consequentemente, contra o melhor sentido desse adjetivo feminino, *pública*. Trabalha para dirigir o pensamento social e para inibir a independência conceitual do indivíduo. Não presta contas ao interesse público e não atende o direito à informação da sociedade. Não é pública. Ela é outro bicho.

Para contribuir com a compreensão e a crítica desse bicho, e, se possível, para ajudar o cidadão a domá-lo, este livro se apresenta agora ao leitor — ou ao público que merece, ainda, ser chamado de público. É aos direitos dos cidadãos — não ao narcisismo dos governantes — que a comunicação pública, digna desse adjetivo, deve estar subordinada. Para esse público, em homenagem a ele, foi escrito *O Estado de Narciso*.

## Introdução

# O Leviatã e seus balangandãs

### A GUERRA CARNAVALESCA

A cada ano, no Brasil, o dinheiro público financia planos bilionários para tomar de assalto e adestrar a vontade dos cidadãos. O ritmo das investidas vai se acelerando, progressivamente. A intensidade aumenta. Às vezes, são ataques rápidos e focados, como numa guerrilha. Em outras temporadas, ocorrem mobilizações grandiosas, que sincronizam artilharias de terra, mar e ar, em avanços maciços, capazes de ocupar diversos espaços simultaneamente. Táticas múltiplas se combinam para produzir uma resultante de amplo espectro, ubíqua, que desconhece diferenças de gênero, classe social, idade, religião, e acaba alvejando os brasileiros onde quer que eles estejam, na Serra Gaúcha ou na floresta de Rondônia. A propaganda de governo sabe agir rápido, como um relâmpago, assim como sabe manter um bombardeio por semanas a fio. Dispara em todas as direções, com todo tipo de tecnologia, e não gosta que ninguém lhe escape.

O fogo cerrado, porém, é dissimulado. Ou melhor, é um fogo



cerrado que não gosta de ser visto como tal. Bem brasileiro. Prefere posar de serviço informativo e, se não for pedir demais, prefere ser visto como um festejo, como fogos de artifício. Não contente em dizer que é alegre e ao mesmo tempo útil, gosta de ser o objeto do desejo dos olhares da nação. Suas mensagens multicoloridas, aparentemente inofensivas, esmeram-se em ser chamativas, tanto que, em matéria de estridência, competem com as mais barulhentas propagandas de supermercados, de automóveis ou de peças de lingerie. Não obstante a parafernália de luzes e efeitos visuais, pretendem ser vistas como edificantes e bem-comportadas. Não querem se passar por fúteis ou supérfluas. Usam sua pirotecnia faraônica para assumir um tom de exaltação, benfazejo, cujo propósito oficial seria celebrar a nacionalidade e com ela se confundir.

Nesse ponto, podemos comparar a histrionice das peças da publicidade de governo à persona balouçante de Carmen Miranda, piscando os olhinhos, requebrando os quadris, marota e espevitada. O bamboleio da comunicação oficial — tendo na vanguarda a publicidade de governo — exala assim uma impostação patriótica, nacionalista, cívica, que não se vexa em folclorizar o que seriam os bons instintos da gente brasileira. Por trás dos balangandãs, porém, o que temos aí é uma potência bélica que não desperdiça munição. Ela atira para fazer adeptos. E os faz.

Seu corpo malemolente, com adereços auriverdes, dá botes certos. Tem um estilo inconfundível de atacar, numa sequência de dois movimentos bem encadeados. Primeiro, procura seduzir os corações com o auxílio de técnicas de identificação emocional. Depois, trata de convencer as mentes, por meio de um proselitismo piegas, deliberadamente piegas, repetindo que os governantes têm a alma acolhedora e o cérebro competente: são estadistas geniais.

Em suma, a engrenagem de promoção de autoridades é mais ou menos como um tanque de guerra fantasiado de carro alegórico esfuziante, em apoteose carnavalesca ininterrupta. Ela não vê

os b  
mir  
Bra:  
todo  
que

Exe  
con  
imp  
der  
pret  
dea  
gov  
con  
par:  
vist  
erár  
de l  
cad:

rio  
não  
cap  
vité  
de c  
ro, a  
são  
tem

lhõ  
O o  
pró

os brasileiros como foliões livres, mas como presas. Em sua alça de mira, os brasileiros são alvos de guerra. Isso mesmo: de guerra. No Brasil do presente, todos os governos, sem uma única exceção, em todos os níveis — federal, estadual ou municipal —, acreditam que vivem uma guerra.

No imaginário dos gabinetes de todas as instâncias do Poder Executivo — todas mesmo é bom saber —, governar é travar o combate das palavras e das imagens. O inimigo de costume é a imprensa, naturalmente. Se os jornais realçam os defeitos do poder público, a comunicação oficial vem para dar cobertura às pretensas virtudes do mesmo poder. Ao se imaginarem bombardeados durante as 24 horas do dia pelas manchetes dos jornais, os governantes e seus assessores julgam agir em legítima defesa e, com base nesse sofisma, encontram a legitimidade imaginária para lançar mão de recursos públicos para defender o ponto de vista de um partido ou de uma coalizão partidária. À custa do erário, vale repetir. Travam sua guerra desigual, em que o campo de batalha e o território em disputa são um só: a consciência de cada habitante do país.

A vitória dessa campanha militar empreendida no imaginário nacional não vem de uma vez. A derrota, logicamente, também não. Uma e outra se apresentam aos pedaços, como se fossem os capítulos de uma novela interminável. Primeiro, a derrota ou a vitória se manifestam nas quedas ou nas elevações da popularidade do governo nas pesquisas de opinião. De modo mais duradouro, a vitória ou a derrota se consolidam nas urnas, mas, mesmo aí, são sempre temporárias, transitórias, revogáveis. A guerra não tem fim — tem apenas vitórias perecíveis.

Para abastecer essa disputa interminável são gastos os milhões e milhões de reais da propaganda governamental no Brasil. O objetivo geral é fazer com que a situação derrote a oposição nas próximas eleições, estejam elas agendadas para o semestre que

vem ou para daqui a quatro anos. Tudo para que o governo nunca deixe de ser governo.

#### PROPAGANDA ELEITORAL O ANO INTEIRO

Comprovar essa verdade é fácil. Podemos comprová-la a olho nu. Embalada por jingles açucarados, camuflada pelo uso de convocações que aparentam beneficiar o povo (“vacine o seu filho”, “matricule-se na escola”, “visite o novo hospital do seu bairro” etc.), a publicidade dos governos é o prolongamento da propaganda eleitoral por outros meios. O que requer um engenho um tanto malicioso das autoridades.

Veicular propaganda eleitoral por outros meios, com dinheiro público, é uma atividade que exige os préstimos de intrincados malabarismos jurídicos, além de um pouquinho de desfaçatez. É preciso contrariar o espírito da lei e fazer de conta que tudo é pelo bem da pátria. A legislação que disciplina as eleições restringe o período legal de propaganda dos candidatos a poucos meses a cada dois anos. Quanto a isso, a norma é taxativa. Como bem sabe o eleitor, as eleições municipais (para prefeito e vereadores) e as eleições gerais (quando são eleitos governadores, senadores, deputados federais e o presidente da República) se alternam em intervalos de dois anos. Segundo a lei, apenas durante o período eleitoral — que é de poucos meses a cada dois anos —, os partidos podem ir às televisões e às rádios para anunciar seus candidatos. Logo, qualquer divulgação de candidatos que não respeite esse período deveria ser considerada ilegal.

Deveria, claro, no futuro do pretérito. No presente, e na vida real, a conversa é outra. A comunicação de governo burla esse limite como se dele nunca tivesse tido notícia e põe no ar, durante o ano inteiro, propaganda eleitoral pura e simples, sob a alegação

nunca  
vã-la a  
uso de  
seu fi-  
bairro”  
pagan-  
n tanto  
dinhei-  
ncados  
atez. É  
o é pelo  
ringe o  
neses a  
m sabe  
es) e as  
, depu-  
n inter-  
eleito-  
artidos  
lidatos.  
ite esse  
na vida  
esse li-  
rante o  
legação

um tanto avoadada, e recorrente, de que está apenas informando o povo. A campanha eleitoral fora do período eleitoral age por meio de subterfúgios. Ela visa produzir no eleitorado uma predisposição de fundo, um vínculo de simpatia aos futuros candidatos que o governo, no devido tempo, irá apresentar à sociedade.

Os indícios desse fato, ou mesmo suas evidências maiúsculas, não cessam de se manifestar. Nada mais parecido com os filmes do horário eleitoral (esses que são exibidos às vésperas das eleições gerais ou das municipais) do que os filmes que promovem as realizações de governo (e que estão no ar o tempo todo). As semelhanças não são simples semelhanças — elas são a prova de um vaso comunicante que faz de duas coisas aparentemente separadas uma coisa só, unificada. Essas semelhanças são a evidência de que existe entre esses dois corpos aparentemente separados uma corrente sanguínea comum. Como linguagem, como narrativa, como estética, os filmes do horário eleitoral e os filmes de propaganda governamental pertencem à mesma categoria: têm a mesma retórica, a mesma semântica, as mesmas imagens e, quase sempre, são realizados, concebidos, dirigidos e editados pelas mesmas equipes de profissionais. Não raro, pelas mesmas pessoas físicas.

Basta olhar. Uma campanha oficial de prevenção da aids, por exemplo, é menos uma campanha de saúde pública e muito mais uma campanha para provar que aquele governo é tão preocupado com a saúde do povo que até faz campanha de prevenção da aids. Ela se destina não apenas aos que estão expostos a riscos de contágio: acima disso, ela se destina — e é planejada com esse pressuposto e com essa finalidade — a todos os eleitores, indistintamente. As campanhas de prevenção da aids protegem antes a imagem do governo e só depois as pessoas em situação de risco.

Para assegurar que a mensagem provoque os efeitos desejados, os mesmos roteiristas que cuidam da campanha governamental depois cuidarão da outra, da campanha eleitoral. Uma e outra não

são entidades distintas, desconectadas, mas fases de um mesmo discurso, que guardam entre si um forte nexos de sentido, quase de causa e efeito. A assinatura do governo, ao final das mensagens publicitárias oficiais, é um dos elementos desse nexos de sentido. Observe. Invariavelmente, no arremate de cada peça publicitária, lá está a logomarca do governo de turno, que passa a ser, então, o dono, o proprietário simbólico do benefício descrito na mensagem. Isso vale para as campanhas de saúde, de educação, de reformas econômicas, de assistência social, para o que quer que seja. Na publicidade oficial, portanto, a utilidade pública é o pretexto para que a promoção dissimulada da imagem da autoridade ajude a reeleição do agrupamento político que já está no poder.

É desse modo que, na sua face mais reluzente, mais alegórica, a comunicação de governo é a guerra imaginária sem armistício.

As armas de guerra não param por aí. Na sua epopeia em causa própria, os governos contam com um arsenal extra. Além de difundir publicidade paga em veículos comerciais, lançam mão de outros exércitos. Sem cerimônias, a maior parte deles se aproveita das emissoras públicas sob seu comando direto ou indireto para reforçar suas táticas de assalto à consciência do eleitor. Salvo poucas exceções, o orçamento dessas emissoras ligadas a governos no Brasil vem crescendo a taxas bem acima da inflação. São chamadas de públicas, mas, na prática, são apenas governamentais — e, sendo governamentais, deveriam ser públicas, mas não são: são apenas partidárias. Se analisadas em conjunto, as emissoras “públicas” sob controle de governos e as campanhas de publicidade oficial, com verbas crescentes, formam a maior máquina de propaganda partidária em atividade no Brasil.

Essa máquina é antes de tudo ilegítima. Para começar, porque emprega o dinheiro dos impostos — que pertence a todos, indistintamente — em favor de poucos, aqueles poucos que se beneficiam dos interesses partidários (que podem ser também econômicos,

religioso  
agrupam  
no Brasil  
lugar é a  
do e mai  
Brasil. Se  
são apro  
é, por ex  
nicação  
municaç

Priv  
principa  
forma de  
gundo lu  
dários sã  
municaç  
o recurso  
coonesta  
bém é co

E, n

Este  
as inforr  
mentos e  
rizaçã, a  
formaçã  
democra  
ideias de  
que apar  
gênese d  
do, é cor  
para nad  
a neutra

religiosos, familiares, pessoais, dependendo das configurações dos agrupamentos políticos) instalados no poder. Se há um território no Brasil em que o patrimonialismo ainda resiste, intocado, esse lugar é a comunicação governamental, o segmento mais encorpado e mais rico do campo geral da comunicação dita pública no Brasil. Se há um campo em que recursos e equipamentos públicos são apropriados por alguns a serviço de finalidades privadas, esse é, por excelência, a comunicação governamental. A nossa “comunicação pública”, hoje, é uma modalidade muito especial de comunicação privada.

Privada, em primeiro lugar, porque sua veiculação acontece principalmente na forma de publicidade comercial, ou seja, na forma de anúncios pagos, em veículos privados. Privada, em segundo lugar, porque ela almeja alcançar fins privados (fins partidários são, por definição, fins privados). Nessa modalidade de comunicação privada, o único elemento verdadeiramente público é o recurso que a financia. Também por isso, chamá-la de pública é coonestar a impostura que ela encerra. Silenciar diante dela também é coonestá-la.

E, no entanto, silenciemos. Por quê?

Este livro defende o princípio de que ao Estado cabe fornecer as informações às quais a sociedade tem direito, sem direcionamentos subliminares intencionais. O Estado não deveria ter autorização, ainda que tácita, para incorrer no desvio de constranger a formação da opinião e da livre vontade dos eleitores. Para que a democracia flua com algum grau de espontaneidade, o debate das ideias deve se ancorar na esfera da sociedade civil, a salvo daqueles que aparelham a máquina pública com a intenção de interferir na gênese do pensamento dos indivíduos. Caso não haja esse cuidado, é como se a experiência dos totalitarismos não tivesse servido para nada. A ordem democrática requer que o Estado observe não a neutralidade, posto que ela não é mensurável nos termos da lei,

mas o dever constitucional da impessoalidade. Onde o Estado se arvora a agir como parte no debate das ideias, promovendo algumas doutrinas (e mesmo pessoas) e fustigando outras, o princípio da impessoalidade naufraga e a liberdade corre perigo.

A consciência dos cidadãos é a fonte da democracia e deveria também ser a sua instância mais respeitada. Jamais deveria ser instrumentalizada pela brutalidade de governantes que partidariam a máquina pública em benefício próprio.

#### O PATRIMONIALISMO NA ERA DO ESPETÁCULO

Não são poucos os políticos brasileiros, alguns de boa-fé, que argumentam que a distorção do uso de verba pública para promoção das autoridades é uma falha, sem dúvida, mas não seria assim tão grave. Teríamos, segundo eles, problemas mais urgentes com que nos preocupar. Estão enganados. Sem negar a extensa agenda das urgências e das calamidades nacionais, não se pode concordar com a tentativa de negligenciar a gravidade do narcisismo incrustado na comunicação pública. O assunto não apenas não é periférico, como constitui um dos mais graves obstáculos estruturais contra a vigência dos princípios republicanos e democráticos de nossa sociedade, além de ser muito antigo e renitente. Esse obstáculo aprendeu a se modernizar na forma e nos procedimentos — para se preservar em seu anacronismo essencial.

O expediente de aparelhar os equipamentos e os recursos públicos para fins de convencimento partidário é um traço atávico da tradição política brasileira. As novas tecnologias não o revogaram. Ao contrário: deram a ele novo fôlego.

Atualmente, esse obstáculo estrutural conseguiu se fixar no funcionamento institucional do Estado com ares de normalidade, o que aumenta sua gravidade e complexidade, pois soube se

adaptar  
que uns  
Dá no  
dessa e  
nialism  
como s  
A  
verno,  
assimil  
fazer p  
estética  
te, o de  
ele par  
relho e  
tarde d  
N  
vio gal  
ápice r  
que se  
ca em  
de viés  
ção de  
menor  
É  
Brasil  
cismo  
que es  
moção  
ga a cu  
ridade  
germe  
uma r

adaptar com maestria às características da cultura globalizada, que uns chamam de era da imagem e outros, de era do espetáculo. Dá no mesmo. O que interessa não são as características gerais dessa era, mas o modo como elas se acoplaram ao velho patrimonialismo, que se refestelou na cultura globalizada do espetáculo como se estivesse em casa.

A partir do século xx, praticamente todos os regimes de governo, fossem eles de viés autoritário, totalitário ou democrático, assimilaram a máxima de que governar tinha virado sinônimo de fazer propaganda. Governar passou a ser sinônimo de gerar uma estética que emulasse as virtudes do próprio governo. Sabidamente, o desvio da estetização do Estado não foi inventado anteontem; ele parece acompanhar, desde sempre, a própria invenção do aparelho estatal ou ainda das instituições rudimentares que só mais tarde dariam origem ao Estado.

Na modernidade e na chamada pós-modernidade, esse desvio ganhou uma conformação histórica própria, até atingir seu ápice maligno em Estados mais ou menos totalitários, num arco que se inicia com o nazismo, o fascismo e o stalinismo, e desemboca em desdobramentos como o maoísmo e outros descendentes de viés medíocre. Para além dos extremos, a vertente da estetização de governos, e também de Estados, comparece, embora em menor grau, a todos os regimes políticos na nossa era.

É óbvio que a hipertrofia da promoção de autoridades no Brasil não é de corte totalitário. Ela não tem muito a ver com fascismo ou com os regimes de partido único. Mas é óbvio, também, que essa hipertrofia não fortalece a democracia: a prática da promoção da autoridade com verbas públicas rebaixa e mesmo renega a cultura democrática. Podemos dizer que a promoção da autoridade com dinheiro público, no Brasil, embora não abrigue um germe fascista ou totalitário no interior da máquina estatal, semeia uma mentalidade afeita a privilégios.



Nessa matéria, as nações que vêm de uma história de democracia duradoura e estável levam uma grande vantagem sobre o Brasil. Elas desenvolveram formas de atenuar a estetização gerada pela comunicação de governo e a promoção das autoridades. Nas principais nações europeias, nos Estados Unidos e no Canadá, entre outros países, os governantes estão impedidos de mandar e desmandar nas emissoras públicas, que foram protegidas dessa interferência nociva graças a marcos legais mais modernos que os nossos. Além disso, o volume de dinheiro público investido em publicidade governamental é proporcionalmente muito menor e o proselitismo não corre solto como aqui. A cultura democrática fincou raízes profundas nessas sociedades, naturalizando-se nos hábitos e na rotina das instituições e dos cidadãos, de tal modo que um governante enfrentará no mínimo críticas mais ácidas e mais consistentes caso incorra no desvio de usar dinheiro público para promover publicamente seus interesses pessoais.

No Brasil, infelizmente, esses sistemas de contrapeso, de contenção, ainda não foram suficientemente desenvolvidos. Nem aqui, nem no nosso continente. Vários dos países da América do Sul (e também da América Central) padecem de males bem mais sérios. Alguns deles ainda convivem com uma institucionalização incipiente e instável, estando além disso vulneráveis a solavancos, golpes ou a tentativas de perpetuação de pessoas ou famílias no poder, ao arrepio do princípio da alternância. A tradição autoritária ainda respira à vontade em nações de relevo na América do Sul, onde o culto da personalidade dos caciques encontra terrenos mais propícios. Ambientes assim, é claro, abrem muitas portas para que o abuso de autoridade na comunicação oficial possa se expandir sem maiores preocupações.

Na América do Sul, e também no Brasil, há abusos exemplares. Os serviços públicos são frequentemente convertidos em logomarcas atraentes, dotadas de um valor imaginário equiparável

ao de me  
publicitar  
culturais,  
outros paí  
no, constr  
uma refer  
história, f  
indivíduo:

Natu  
governista  
que em re  
ziamento  
ticos são n  
natureza d

Essa e  
põe em ma  
tica propr  
direitos, es  
ções de co  
das pela cu  
vezes quas

Assim  
políticos e  
o cidadão  
interpela c  
fazendo cc  
consumo...  
dão é conv  
dos serviço  
bém, e pri  
pelo poder  
lugar, avan

ao de mercadorias banais. A imagem do governo é trabalhada publicitariamente como fator identitário, usurpando funções culturais, estatizando vínculos que não deveriam ser estatais. Em outros países do nosso continente, vemos que a imagem do governo, construída pelo marketing e pela publicidade, consegue ser uma referência capaz de localizar os indivíduos em sua própria história, fornecendo os laços imaginários para a coesão entre os indivíduos.

Naturalmente, quando esse tipo de indústria da ideologia governista encontra espaço para alargar seus domínios, mesmo que em regimes em que vigora o estado de direito, dá-se um esvaziamento da cultura de democracia. Quando os regimes democráticos são mais frágeis, quando não dispõem de vacinas contra essa natureza de distorções, o estrago é ainda maior.

Essa escola de doutrinação em massa despolitiza a sociedade, põe em marcha uma comunicação dita política que esvazia a política propriamente dita. Em lugar de dar visibilidade e clareza aos direitos, essa doutrinação governista ocasiona o inchaço das relações de consumo no interior do espaço político. Aí, potencializadas pela cultura do consumo, a idolatria e mesmo a veneração, às vezes quase religiosa, ganham espaço.

Assim, esse padrão de comunicação transforma os direitos políticos em objetos de consumo ou objetos de adoração. Estimula o cidadão a não mais se ver como fonte genuína do poder, pois o interpela como se ele fosse um consumidor das dádivas do governo, fazendo com que os direitos assumam a fisionomia de objetos de consumo. Ao cair nesse jogo de interpelação e interlocução, o cidadão é convidado a se identificar como um consumidor, não apenas dos serviços com os quais é “presenteado” pelo Estado, mas também, e principalmente, das emoções que lhe são proporcionadas pelo poder. O conceito de cidadão crítico perde terreno e, em seu lugar, avança o conceito de cliente de serviços e de emoções.

Absorvidas (ou abduzidas) por uma avassaladora indústria de propaganda governamental, as pessoas não mais se veem como a fonte real do poder, mas apenas como consumidoras de sensações que, nelas, instilam o senso de pertencimento. Para elas, então, a coletividade deixa de ser obra da ação política para ser vista como obra da generosidade governamental. Em outras palavras, o sujeito só se sente pertencente a um projeto coletivo — que é o projeto coletivo posto pelo governo — porque é o destinatário do discurso e dos presentes que o poder endereça a ele. Esse consumidor acredita que depende do governo para ser feliz. Também por aí, a comunicação pública a serviço da vaidade particular (do governante) reconfigura os próprios elementos identitários do cidadão.

No Brasil e em países vizinhos, a tentação fácil que leva os mandatários a enveredar por esse caminho, vendendo a si mesmos como se fossem mercadorias dotadas de poderes mágicos, ou como se fossem empresas que levam benfeitorias aos mais necessitados, não tem sido limitada pelos necessários freios legais. Essa tentação não encontra anteparos. Basta constatar que, entre nós, não há limites para o volume de verba pública que pode ser usada em publicidade oficial. Do mesmo modo, não há limites para a interferência, ingerência e influência do Poder Executivo sobre as emissoras ditas públicas, nas quais os diretores executivos são nomeados, em geral, por um ato discricionário de uma autoridade. Assim, a estetização do Estado, conduzida pela estetização do governo, pode expandir-se até onde bem entender.

Bem sabemos que, também no Brasil, a estetização do Estado e da política não é uma invenção dos marqueteiros do novo milênio. Ela vem de muito antes. De modo especial, vicejou no regime autoritário de Vargas, o Estado Novo, entre os anos 1930 e 1940 — do qual herdamos esta aberração notável, ainda viva, chamada *A Voz do Brasil*. Ganhou vida nova na ditadura militar, essa mais

recente, c  
dâneos n  
hoje é o r  
no caldo  
democra  
mental n  
trio nos l

Mai  
larmente  
ver narra  
mídia (e  
gem dor  
seu léxic  
mercial,  
político  
recolocá  
blico me  
finir os e

Co  
indústri  
prática  
dentro  
combin  
mercad  
avança  
chamac  
vernista  
mais qu  
superm  
brasilei  
mento  
É

recente, cujos slogans não deixaram saudade, mas deixaram sucedâneos muito similares nos governos que aí estão. O que somos hoje é o resultado dessas heranças, que encontraram novas forças no caldo de cultura da era da imagem e do espetáculo. Somos uma democracia, certamente, mas a estética da comunicação governamental no Brasil do presente guarda traços incômodos que o arbítrio nos legou.

Mais ainda. No Brasil, a estetização do Estado — e, particularmente, a estetização de sucessivos governos, que buscam escrever narrativas próprias — gerou uma indústria especializada de mídia (e de entretenimento) que terminou por fabricar a linguagem dominante da própria prática política. Essa linguagem, com seu léxico tipicamente de mercado, oriundo da publicidade comercial, conseguiu, além de desfigurar a política, retirar o discurso político de seu território histórico, o espaço público político, e recolocá-lo no território do consumo, algo como um espaço público mercadológico. Essa linguagem conseguiu a proeza de redefinir os elementos da política como mercadorias.

Com a especialização e a diferenciação desse novo ramo da indústria do entretenimento, que se autonomizou para pôr em prática a comunicação governamental, nasceu um negócio à parte dentro do universo dos negócios da comunicação. Isso nos traz combinações novas, paradoxais, de difícil solução. A linguagem da mercadoria, típica da nossa era, tem parte com uma cultura que avança além da modernidade para ter parte com algo que tem sido chamado de supermodernidade. No entanto, a comunicação governista abrigada pela linguagem da mercadoria é retrógrada; mais que conservadora, é regressiva. Na comunicação política, a supermodernidade dos recursos de linguagem redundante, no caso brasileiro, numa pulsão antimoderna, que bloqueia o desenvolvimento democrático e os princípios republicanos.

É curioso como essa linguagem e os paradoxos que ela enseja

dão novo sentido a dissonâncias que têm lugar no Estado brasileiro. À luz da lógica política mais clássica, algumas alianças hoje em voga, que atam oligarquias protofeudais dos rincões do país a vanguardas trabalhistas urbanas, de perfil aparentemente renovador, não teriam a menor consistência, a menor coerência. Hoje, no entanto, à luz da nova linguagem da política, que é a linguagem da mercadoria, essas mesmas alianças parecem óbvias, ou corriqueiras. É como mercadorias que as correntes políticas passam a conviver, não mais como projetos. Por aí também é possível verificar de que modo a linguagem mercadológica — que não é meramente uma forma de enunciação linguística, mas uma ideologia profunda — modificou os parâmetros do fazer político.

Daí que nos convertemos nesse híbrido curiosíssimo: a comunicação oficial dos governos no Brasil, tanto o federal como os estaduais e municipais, alcançou uma ossatura de alta complexidade tecnológica e narrativa; ao mesmo tempo, conserva um caráter que remonta por vezes ao ufanismo da ditadura (as simetrias plásticas entre os filmes institucionais dos governos militares, na linha “Este é um país que vai pra frente”, e os filmes atuais, na linha “Sou brasileiro e não desisto nunca”, são evidentes) ou mesmo ao nacionalismo do período Vargas. Ao despolitizar o debate público, transformando direitos políticos em objetos de consumo segundo a lógica do fetichismo, esse híbrido abre clareiras para uma ética que não conserva mais compromissos com o plano dos direitos, respondendo apenas à pujança da imagem e à aura sintética da mercadoria.

#### DO EMPREITEIRO AO MARQUETEIRO

A máxima de que governar é fazer propaganda reordena a própria ética pública. Puxemos pela memória. Num passado não

muito lon  
ficações n  
viadutos.  
rodoviária  
menos eté  
formava a

Segu  
rava quar  
apresenta  
com o all  
tempo do  
absolvido

De a  
do “rouba  
como um  
saúde. O  
mas logo  
próprio”,  
tudo para  
que “não  
infelizme

Esta  
nova, em  
comunica  
bre a gati  
governo,  
mais dese  
propagar  
governo t  
destina a  
fazedor d  
de desint

rasilei-  
oje em  
país a  
enova-  
oje, no  
gem da  
riquei-  
a con-  
erificar  
amen-  
ia pro-  
: a co-  
mo os  
nplexi-  
n cará-  
netrias  
res, na  
a linha  
mo ao  
úblico,  
gundo  
ia ética  
ireitos,  
tica da

muito longínquo, o ato de governar já foi sinônimo de erguer edificações majestosas, plantar cidades no meio do nada, inaugurar viadutos. Para um político ambicioso daqueles tempos, construir rodoviárias, abrir estradas e empinar torres de aço era a forma menos etérea de se promover. O bom prefeito era aquele que transformava a cidade num canteiro de obras. O resto era o de menos.

Segundo consta, houve mesmo um governador que não corava quando acusado de ladrão. Em vez disso, apressava-se em apresentar suas credenciais: sim, ele roubava, recheava os bolsos com o alheio, mas, em compensação, fazia muitas obras. Era o tempo do “rouba mas faz”. Se roubava, mas fazia, o político estaria absolvido. Se suas obras fossem vistosas, melhor ainda.

De algum modo, ainda vivemos naquele tempo, sob a égide do “rouba mas faz”, só que ligeiramente repaginada. Redecorada como um novo igualitarismo demagógico, ela ainda goza de boa saúde. O sujeito até admite que seus correligionários roubaram, mas logo vem com uma compensação. “Mas não em benefício próprio”, argumenta o dirigente partidário, dedo em riste. “Foi tudo para o partido.” Ele então chama o eleitor de lado e explica que “não é tão grave”, o governo deve ser perdoado. Nele se rouba, infelizmente, mas nele também se faz — obra social.

Estamos na temporada do “rouba mas faz obra social”, e essa nova, embora antiga, constelação de valores morais rebrilha na comunicação oficial, que promove as obras sociais e silencia sobre a gatunagem sistêmica, confeccionando a imagem de que o governo, apesar dos erros, é capaz de “fazer” muito em prol dos mais desassistidos. Hoje, porém, o tal “fazer” requer muito mais propaganda do que antigamente, de tal sorte que tudo o que o governo faz já é, em si, um ato de propaganda — um ato que se destina a mostrar que ele é um governo fazedor. De preferência, fazedor de obras sociais, que são vendidas como ações de caridade desinteressada. Para dar sustentação a essa engrenagem de

dena a  
do não

ilusões, a comunicação governamental se tornou imprescindível — e caríssima.

Antes, a propaganda existia para dar visibilidade ao que o governo supostamente fazia. Hoje, as obras, sociais ou não, existem para dar materialidade à propaganda, para dar visibilidade ao plano de comunicação do poder. As obras se estendem como cenários às margens das vias de grande circulação. Funcionam mais ou menos como o outdoor de si mesmas. Não são mais as peças de publicidade que dão visibilidade às obras, mas as obras que se instalam como extensão da publicidade, para dar coerência física à propaganda.

No velho modelo, o maior vaso comunicante entre os interesses privados e a gestão pública era o caixa dois das empreiteiras. A promiscuidade passava por ali. Se governar era fazer obras, e se fazer obras era com as empreiteiras, nada mais natural que as empreiteiras financiassem os políticos por baixo do pano, a ponto de enriquecê-los. Só o que a área de comunicação precisava providenciar, então, era mostrar que aquele político era um bom tocador de obras.

A partir dos anos 1980, com o ocaso da ditadura militar, quando as campanhas eleitorais de envergadura continental entraram em cena, o ecossistema começou a sofrer alterações. O que houve, então, não foi uma ruptura drástica, mas uma sequência de acomodações subterrâneas, pouco perceptíveis na superfície, mas com implicações profundas. O tal marketing político, que podemos entender como a inteligência por trás da máquina de propaganda, deixou de ser coadjuvante ocasional para conquistar o lugar de protagonista. As empreiteiras não saíram do tabuleiro, evidentemente. Mas, a partir do final da década de 1980, a “marketing” e as agências de publicidade menos ciosas de seu papel passaram a atuar como despachantes de negócios menos dignificantes. Sintomaticamente, começaram a figurar com assiduidade

crescen  
vezes as  
glomer

Fo  
fazer, m  
mental  
como c  
pagos 1  
Poder I  
confeco  
aprend  
lado da

Q  
alguns  
ções de  
ber. A  
impro  
se o vo  
te eleit  
partid  
em pr  
Assun  
ser inf

A  
possív  
dos go  
Há ta  
de rác  
pende  
muni  
fecha  
num

crescente no centro dos escândalos de desvios de verbas, muitas vezes associadas a departamentos menos ilibados dos megaconglomerados da construção civil.

Foi aí, finalmente, que governar virou sinônimo não mais de fazer, mas de anunciar. O gasto do erário em propaganda governamental disparou. As obras, elas mesmas, passaram a ser concebidas como cenários de futuros filmetes eleitoreiros exibidos em horários pagos pelo dinheiro público, a título de comunicação oficial do Poder Executivo. Os nomes das tais obras sociais começaram a ser confeccionados por publicitários criativos que, logo em seguida, aprenderam a conceber políticas públicas de fachada. Do outro lado da porta, ajudam a financiar as campanhas eleitorais.

Quando percebem o tamanho da distorção a que chegamos, alguns se perguntam, entre incrédulos e indignados, se há condições de mudar esse quadro. “O que poderia ser feito?”, querem saber. A saída existe. A solução existe, mas ela, por ora, é altamente improvável. A saída passaria por uma limitação legal que impedisse o volume absurdo de gastos públicos em publicidade claramente eleitoreira. A democracia deveria restringir drasticamente o uso partidário das emissoras públicas e o emprego de verbas estatais em propaganda, especialmente na forma de publicidade paga. Assuntos de notório interesse público, ou de urgência, poderiam ser informados à população por outros caminhos (há diversos).

A solução é simples, muito simples. Ao mesmo tempo, é impossível. Contra ela existe hoje uma compacta e surda resistência dos governantes, dos parlamentares e dos partidos, mas não só. Há também a resistência difusa de milhares de jornais e emissoras de rádio, principalmente os de médio porte, que se tornaram dependentes dessa fonte de recursos. Dificilmente os meios de comunicação no Brasil aceitariam sem protestar que essa torneira se fechasse de um dia para o outro. Deu-se, aí, uma simbiose perfeita, num ecossistema que movimenta somas na casa do bilhão, dentro



do qual veículos e políticos se sentem confortáveis e bem nutridos. A nova indústria do proselitismo governista logrou uma associação vital (e mortal) que sabe se defender muito bem, pois se imagina numa guerra ininterrupta.

Aparentemente, esse ecossistema encerra uma contradição violenta: de um lado, o poder público move sua artilharia da comunicação para desdizer as notícias veiculadas pela imprensa; de outro lado, a imprensa, a mesma que publica notícias incômodas, recebe de bom grado o dinheiro do Estado anunciante. No fundo, porém, a contradição é apenas aparente. O que existe, na base desse modelo, é uma convivência bem azeitada de interesses, que envolve cooptações, intimidações e alguma rusga, aqui e ali. Contra a cabeça do eleitor, o poder dispara sua pirotecnia eleitoreira; contra as empresas jornalísticas, dispara verba pública, essa arma letal contra a reportagem crítica e independente.

Enquanto a guerra evolui, o Estado de Narciso mira no espelho o seu próprio rosto sorridente e se rejubila com o que vê.

ridos.  
socia-  
e ima-

dição  
da co-  
isa; de  
todas,  
fundo,  
a base  
es, que  
. Con-  
oreira;  
a arma

o espe-  
ê.

## PARTE 1

# Conceito reto: o que é (e o que não é) comunicação pública

## 1. Contra a permissividade semântica

Essa expressão, *comunicação pública*, tem servido de curinga dentro do jogo de cartas marcadas do clientelismo nacional: pode dar nome a qualquer mensagem do governo ou, principalmente, *a favor* do governo. Cada um a pronuncia segundo suas conveniências; ela quer dizer tudo o que seja vantajoso para quem fala, para quem desfruta da condição de emissor, mesmo que imponha um padecimento insuportável para quem se vê no papel de ter que ouvir.

Mais ou menos como os tiranos se declaram democratas e as ditaduras se proclamam defensoras da liberdade, muita gente dá o nome de *comunicação pública* a práticas que nada têm de públicas e, não raro, pouco têm de comunicação propriamente dita. Propagandas pagas com verba estatal em veículos comerciais cabem aí dentro. O mais desabrido proselitismo partidário também. Diante disso, pensar essa expressão como se ela fosse um conceito sério fica bem complicado.

Se formos aos estudiosos para procurar um significado menos aleatório (e menos aéreo), encontraremos definições também vagas, ou mesmo permissivas, que abrigam muitos sentidos. Se os

políticos são ultraflexíveis quando falam do tema, os acadêmicos não primam pelo oposto. Mesmo na universidade, o significado do que é (e do que não é) comunicação pública ainda é nebuloso, excessivamente multívoco. Uns dizem que qualquer mensagem sobre assuntos relativos a qualquer aspecto da vida em sociedade pode ser classificada sob essa rubrica. Para outros, basta que o Estado financie uma campanha, não importa sobre o que, para que tenhamos ali essa modalidade de comunicação. Há também aqueles que pontificam que tudo o que tiver como conteúdo um tema comunitário ou social, desde que não tenha finalidade de lucro, pertence à mesma categoria, não importando se o Estado participa disso ou não. A mensagem é por demais propagandística? Também não importa. Veremos logo adiante que, na opinião de teóricos respeitados, uma das finalidades precípuas da comunicação pública seria exatamente fazer a promoção institucional dos órgãos públicos.

A bibliografia disponível oferece formulações que atendem a gostos bem sortidos. São tantas as variantes conceituais que, se você quiser, encontrará respaldo acadêmico para dizer que um feirante que usa um megafone para anunciar desconto no preço do tomate está fazendo comunicação pública, como se fosse o presidente da República que faz discurso em solenidade de feriado nacional. A transmissão de jogos pela TV também pode se encaixar aí. Lembremos que, na Argentina, há uma política pública em curso com o objetivo de financiar, com recursos públicos, a veiculação ao vivo de partidas de futebol (o programa *Fútbol para Todos*, iniciado em 2009 na rede estatal liderada pelo Canal 7, que é público e controlado indiretamente pelo governo federal), praticamente desalojando desse mercado as emissoras privadas.

Sendo assim, vale perguntar: como redigir o conceito? Como demarcar os contornos desse objeto? Como encontrar uma definição que seja ao mesmo tempo objetiva e útil? Que esclareça em lugar de confundir ainda mais?

Em busca de respostas, vamos nos valer da colaboração de alguns dos melhores pesquisadores. Com a licença do leitor, teremos de vasculhar a produção acadêmica mais recente, o que significa reproduzir passagens de estudos científicos. O caminho não será propriamente emocionante, mas nos trará alguma clareza providencial. Embora seja verdade que alguns estudos gerados pela universidade têm respaldado o oportunismo vaidoso das autoridades, é possível encontrar na pesquisa mais avançada elementos menos acomodados.

#### UM OBJETO QUE ESTÁ EM TODA PARTE, COMO DEUS (OU O DIABO)

Um dos mais renomados estudiosos do nosso objeto fugidio é Jaramillo López, da Universidade Externado da Colômbia. Escritor, ensaísta e consultor em projetos de planejamento estratégico de comunicação, López conhece bem a indefinição que prospera no campo:

Muito já foi escrito sobre comunicação pública e os caminhos que aproximam e distanciam diferentes enfoques, permitindo identificar pelo menos três aspectos em comum: a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre eles o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação.<sup>1</sup>

Vamos então decupar o enunciado acima. Desde logo, podemos nos considerar avisados de que tudo pode ser chamado de comunicação pública, desde que: (a) o conteúdo ou o meio empregado contenham algo relacionado ao que é público (ou mesmo

ao próprio público); (b) os conteúdos ou os meios se reportem de algum modo à esfera estatal, à esfera política, ao ambiente organizacional ou midiático; e, por fim, (c) essa comunicação dê visibilidade a ações que pretendam promover inclusão ou participação.

Não que Jaramillo López se contente com as generalidades. Ele procura resolvê-las e ultrapassá-las, tanto que dá os contornos gerais do que poderia ser uma definição um pouco melhor. Para ele, a comunicação pública seria

um conjunto de temas, definições, fatos e metodologias referentes à forma como os sujeitos lutam por intervir na vida coletiva e na evolução dos processos políticos provenientes da convivência com “o outro” por participar da esfera pública, concebida como o lugar de convergência das distintas vozes presentes na sociedade.

Embora a definição continue parecendo vaga, temos aqui um bom começo. O senão é que, por esse caminho, não conseguimos identificar com a necessária precisão o que *não* está contido dentro dessa definição. Ela não nos ajuda a diferenciar com segurança o que separa a tal comunicação pública das outras comunicações — a comercial, por exemplo.

Reconheçamos que a ambição de traçar fronteiras mais rígidas para uma expressão tão banalizada não se resolve num estalar de dedos. Além dos oportunismos de praxe, há de fato complicadores de natureza empírica. Prudente, Jaramillo evita proposições mais definitivas. A questão é que, hoje, no Brasil, precisamos de algo menos espectral para resolver a equação que desafia o pensamento democrático.

Será que qualquer discurso que fale de assuntos de interesse comum pode ser chamado de *comunicação pública*? Se pensarmos nas muitas formas de assédio publicitário que, em nome de algum interesse comum, alcançam toda sorte de leitores, telespectadores,

ouvintes  
door, ve  
uma can  
goria não  
como o (C  
Globo, q  
rança” po  
de que, e  
um assui  
da emiss  
é comun

Se fo  
que até n  
a estimu  
tem algu  
particula  
trutura. I  
ríamos cl

O p  
mos a ur  
válido ui  
sobra esp  
as ocorrê  
e você m  
mos é be  
abriga tu

Cor  
gum, pre  
Jaramillo  
geral de  
mais sele

ouvintes ou meros transeuntes que passam em frente a um outdoor, veremos que nem tudo caberia dentro desse rótulo. Que uma campanha de prevenção da aids possa se enquadrar na categoria não se discute. Mas e quanto aos sorteios de uma campanha como o Criança Esperança, que é realizada anualmente pela Rede Globo, que é uma rede comercial de radiodifusão: o “Criança Esperança” poderia ser chamado de *comunicação pública*? É bem verdade que, embora ancorada numa rede privada, ela tem como tema um assunto de interesse geral. Ao mesmo tempo, promove a marca da emissora, que não é pública. E então? Essa forma de campanha é comunicação pública ou apenas parcialmente pública?

Se formos exageradamente permissivos na semântica, veremos que até mesmo a cobertura de um campeonato de bocha destinado a estimular a participação dos idosos em atividades comunitárias tem alguma função pública, mesmo que fosse ao ar pelo alto-falante particular instalado no meio de uma praça sem nenhuma infraestrutura. Portanto, se o nosso léxico for permissivo o bastante, poderíamos chamar essa cobertura de comunicação pública.

O problema é que, se seguirmos assim, tão elásticos, chegaremos a um lugar teórico no mínimo embaraçoso, aceitando como válido um conceito que abriga tudo e mais um pouco — e ainda sobra espaço. Assim mesmo, sem exagero. Olhe em volta, verifique as ocorrências dessa expressão segundo as acepções mais criativas, e você mesmo poderá atestar que a situação em que nos encontramos é bem essa: atualmente, o conceito de comunicação pública abriga tudo e mais um pouco — e ainda sobra espaço.

Como ter um conceito assim equivale a não ter conceito algum, precisamos fugir da permissividade semântica. O próprio Jaramillo López, ao se aproximar da conclusão de sua “Proposta geral de comunicação pública”, procura ser menos ecumênico e mais seletivo:

*Comunicação pública* é, no meu conceito, a que se dá na *esfera pública*, seja para construir bens públicos (política), para incidir na agenda pública (midiática), para fazer a comunicação das entidades do Estado com a sociedade (estatal), para construir sentido compartilhado ao interior da organização (organizacional), ou como resultado das interações próprias dos movimentos sociais (da vida social).<sup>2</sup>

É ótimo que ele procure escapar à vagueza, mas, uma vez mais, o corte estabelecido não tem a profundidade de incisão necessária. Não basta que uma comunicação tenha lugar na “esfera pública” (qualquer que seja o entendimento que tenhamos para essa noção) para que possamos chamá-la de pública. A razão é muito simples: toda forma de comunicação social acaba adquirindo existência — ou se refletindo — na esfera pública, de um jeito ou de outro. Logo, se a premissa fosse verdadeira, deveríamos dizer de uma vez por todas que toda forma de comunicação que esteja de algum modo acessível ao público pode receber a denominação de comunicação pública. Indo um pouco mais adiante no raciocínio, temos que, para todos os efeitos, a comunicação privada, que tem lugar na esfera pública, como bem sabemos, é comunicação pública. Ora, dizer que a comunicação privada é comunicação pública é o mesmo que dizer que um postulado é exatamente igual ao seu contrário. Com isso, pois, chegamos aonde já estávamos.

Há quem argumente que tudo o que desperta a atenção de uma vasta porção do público se revestiria, ainda que parcialmente, das características da comunicação pública. Outra vez, porém, é preciso alertar: nem tudo o que atrai a atenção do público é um fenômeno próprio da comunicação pública. Pensemos numa atração televisiva do gênero *reality show*. Ela vai ao ar no horário nobre e atrai o olhar de dezenas de milhões de cidadãos, todos



integrantes do público. Nem por isso pode ser entendida como algo equivalente a uma campanha de vacinação contra, digamos, o HPV. Claro que qualquer atração, ao ser exibida em TV aberta, constitui uma atração pública (já que é acessível a qualquer um do público) e interfere direta ou indiretamente nas dinâmicas da esfera pública. Por outro lado, esse tipo de atração integra um modelo de programação televisiva que não é público, mas privado, comercial, baseado na veiculação de publicidade paga e que tem o propósito de extrair lucro. Chamar a isso de comunicação pública é forçar a linha além das medidas. A capacidade de atrair público (no sentido de atrair audiência) não pode ser um requisito para que possamos definir o que é e o que não é comunicação pública.

Ainda sobre o exemplo do *reality show*, é bom assinalar que, apesar de ser um programa que tem lugar na esfera pública e de estar aberto a qualquer um do público que queira acompanhá-lo, não constitui comunicação pública nem mesmo segundo os marcos demarcados no conceito generoso de Jaramillo. Ainda que esse programa, num momento específico, tenha como objetivo esclarecer sobre o caráter intolerante do preconceito contra homossexuais, não poderá ser visto como peça de comunicação pública — embora tenha, incidentalmente, uma face momentânea de interesse geral e público.

Na “esfera pública”, assim como na “agenda pública midiática” (outra expressão cara a Jaramillo), infinitas formas de comunicação se entrecruzam, sem falar nos movimentos sociais, que também aí se estruturam e se articulam em processos comunicativos incessantes. Mas, na mesma esfera, comparecem ainda a publicidade em geral, os programas de auditório de péssimo gosto e outras múltiplas e mutantes possibilidades de interlocução, divertimento e fluxos de mensagens, como a indústria dos games interativos que hoje são jogados em cruzamentos de TV e internet. Mesmo aqueles que concebem a esfera pública de modo mais

restritivo, como se ele fosse apenas um espaço social definido pelos temas de interesse público exclusivamente, não têm como deixar de reconhecer que até os programas de auditório despejam seus múltiplos efeitos no núcleo dessa esfera pública restrita, razão pela qual os animadores de auditório ou os palhaços de programas de televisão açambarcam votações expressivas em pleitos para o Legislativo e o Executivo.

Se quisermos, então, separar o que se enquadra do que não se enquadra no conceito, não basta propor que tudo o que tenha lugar na esfera pública seja comunicação pública. Precisamos ir além.

#### A CONSTITUIÇÃO ENSINA

Para começar, a comunicação pública precisa ser... pública. Investiguemos um pouco melhor o sentido social e histórico desse adjetivo crucial. Tratemos de examiná-lo em perspectiva. O que ele significa? Ou, mais precisamente, o que significa dentro da cultura política brasileira? Tendo em vista que a nossa discussão é política — e só é cultural à medida que é política —, é possível que, por aí, tenhamos elementos valiosos para prosseguir.

Partamos do que é notoriamente elementar. Uma coisa é pública quando não é privada. Só merece o adjetivo “pública” o evento (o fato, o bem ou a ação) que não se pode (ou não poderia) estar sob controle estrito da esfera privada, que não poderia ser governada por instâncias privadas (não públicas), que não é propriedade de mãos privadas. Veremos, por aí, que a separação entre o público e o privado é decisiva para que consigamos apartar a comunicação pública daquela que não pode ser chamada de pública.

Nesse ponto, basta-nos a Constituição Federal de 1988. Nessa matéria, o sentido das coisas é mais claro — e mais efetivo — na norma constitucional do que nos tratados acadêmicos — mesmo

que as for  
do també  
micos. A  
damentai  
o aprendi  
dade e, r  
inaugura  
própria l  
qual “toc  
tado, a C  
ridades r  
Nessa tr  
expresso

A p  
dos  
oric  
ima  
ser

Te  
de com  
blico ap  
do que  
pessoal  
bém, ei  
segund  
nha co  
A palav  
D  
ca dev  
só pess

que as formulações presentes na Constituição tenham amadurecido também (mas não só) numa vasta sucessão de trabalhos académicos. A lei fundamental de 1988, a exemplo de todas as leis fundamentais geradas por processos sociais democráticos, concentra o aprendizado político da vida nacional com alto grau de legitimidade e, nessa perspectiva, pode ser tomada como significativa inaugural. Assim é que a tomamos. Baseada no carácter público da própria República (art. 1º, que consagra o princípio segundo o qual “todo o poder emana do povo”), bem como da gestão do Estado, a Constituição nos ensina que os interesses pessoais de autoridades não podem ser postos, jamais, acima do interesse público. Nessa trilha, como definir o que é público? Tomemos o que está expresso no artigo 37 § 1º:

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

Temos aqui, com todas as letras, o princípio da impessoalidade como fator de garantia da dimensão pública do Estado. O público aparece aqui, de forma expressa, como o contrário necessário do que é privado. O público é aquilo que não pode ter sentido pessoal, tanto econômica quanto politicamente. E já aqui, também, entramos na qualificação essencial da comunicação pública, segundo o que estabelece a Constituição Federal do Brasil, em linha com as Constituições de quase todos os países democráticos. A palavra pública tem, portanto, um sentido bem preciso.

Desse modo, na comunicação de governo, a finalidade pública deve (tem que) prevalecer sobre o interesse particular (de uma só pessoa ou de um grupo de pessoas). Mas o significado do nosso

adjetivo crucial não para aí. A mesma receita republicana que recusa a promoção pessoal na comunicação pública impõe a transparência no tratamento dos assuntos de interesse da coletividade. Então, ao lado da impessoalidade encontramos o princípio da publicidade — no sentido de “tornar públicas” — das informações. O dever de tornar públicas as informações de interesse público está entre os princípios que devem nortear a atuação do Estado brasileiro e de seus agentes (art. 37, *caput*). Isso quer dizer que os responsáveis pela gestão do Estado têm o dever de tratar em público os assuntos que sejam do interesse de todos, uma vez que a informação sobre os negócios públicos é um direito fundamental de cada um de nós.

Vejamos agora o artigo 5º (inciso xxxiii) da mesma Constituição:

Todos têm o 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.

Em obediência a esses princípios, foi promulgada, em 2011, a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011), que veio fortalecer o direito à informação como fator que ordena a conduta dos que se incumbem da gestão do Estado. Em outras palavras, enquanto cabe ao Estado o dever de informar, ao cidadão é garantido o direito fundamental de ser informado, salvo nas hipóteses excepcionalíssimas previstas na própria Constituição.

Conclusão lógica e inescapável: a comunicação, para merecer ser chamada de pública, deve também estar subordinada aos mesmos princípios. Ou não poderá ser chamada de pública.

## 2. Contra interesses pessoais ou corporativos

Voltemos agora às estantes universitárias. A partir daqui, as nossas consultas vão reforçar ainda mais o nexos necessário entre a modalidade específica da comunicação pública e o interesse público. Passemos então às ideias do francês Pierre Zémor.

Primeiramente, compreendamos o que é a comunicação pública. É a troca e o 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 territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo.<sup>1</sup>

Zémor fala em interesse coletivo e inscreve o nome do Estado e das repartições públicas bem no centro de seu arranjo conceitual. Ele nos ajuda a avançar, é verdade, mas ainda é pouco. Como separar aí o que é público do que é privado?

Toda forma de comunicação social tem, normalmente, uma face mais pública em relação a outra, que é privada. A própria ação política brota de interesses privados (de associações, categorias profissionais ou partidos, que são agremiações privadas com o objetivo de atuar publicamente). Esses interesses privados agem e se comunicam no âmbito da esfera pública para, aí dentro, fazer valer suas causas, reivindicações ou propostas. Mas em que ponto uma comunicação que brota da vida privada adquire o estatuto de pública? O que define esse deslocamento, essa alteração de estado?

Sobre isso, o professor Jorge Duarte, organizador de uma coletânea (*Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*), lança proposições providenciais. Arrolando as características que devem ser observadas pelo setor (da comunicação pública), ele defende o vínculo necessário entre comunicação pública e interesse público:

A atuação em Comunicação Pública exige [*do seu praticante*]: (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo *uno*.<sup>2</sup>

A partir desse rol de funções, podemos ver com mais foco o que separa o público do privado nessa matéria. A chave de diferenciação é a prevalência do interesse público.

Jorge Duarte tem experiência prática no campo. De 2004 a 2012, atuou como assessor especial e diretor do Núcleo de Comunicação Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), encarregada justamente de gerir e

coordena  
verno fed  
suas trilh  
vez de po

Mas  
“privilegi  
que ele pu  
mos bem  
de mídia  
de “centra  
ção cor  
roladas p  
altamente  
profissior  
Elas não c

Outr  
diálogo. S  
xar de lac  
baixo) co

Com  
nicaç  
infor  
suas c  
raccio  
turez  
tal, a  
empr  
tânci

Dua  
profissior

coordenar a publicidade e outras formas de comunicação do governo federal. Talvez por isso, por ter conhecimento da área e de suas trilhas sinuosas, prefere listar atributos e características em vez de pontificar e decretar um conceito.

Mas as interrogações persistem. Bastaria que o profissional “privilegiasse o interesse público”, no dizer de Jorge Duarte, para que ele pudesse dizer que realiza comunicação pública? Se pensarmos bem, nada impede que o gerente de uma empresa comercial de mídia procure privilegiar o interesse público. Nada o impede de “centralizar o processo no cidadão”, ou de entender a comunicação como “processo amplo” etc. Em suma, as características arroladas por Jorge Duarte são desejáveis na comunicação pública, altamente desejáveis, mas não constituem atributos exclusivos do profissional de comunicação pública ou do setor em que ele atua. Elas não o distinguem dos demais.

Outro ponto que seria distintivo, na opinião do professor, é diálogo. Segundo argumenta, a comunicação pública deveria deixar de lado as abordagens unilaterais ou verticais (de cima para baixo) com que a publicidade ordinária se dirige à sociedade:

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas.<sup>3</sup>

Duarte realça o *compromisso ético* que deve caracterizar o profissional desse campo. Para ele, quem pratica comunicação

pública deve assumir o espírito público e privilegiar o interesse coletivo em lugar de perspectivas pessoais e corporativas.<sup>4</sup> Ao mesmo tempo, critica os governantes que, de modo geral, não se acanham em usar os equipamentos e os recursos de comunicação em proveito da própria imagem (o que constitui um proveito privado, pessoal): “Para o profissional, o desafio é lidar com um tema cujo objetivo estratégico muitas vezes está mais relacionado a atender aos anseios do corpo dirigente do que ao interesse público”.<sup>5</sup>

Desse modo, em lugar de uma definição propriamente dita, Duarte propõe um esboço do que poderia ser a *deontologia da comunicação pública*, cuja finalidade seria ajudar o cidadão a conhecer plenamente a informação sobre seus direitos, mesmo que não a tenha procurado. “Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e o atendimento adequado.” Ele finaliza lembrando que a comunicação pública exige “credibilidade dos interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos, facilidade de acesso e uma pedagogia voltada para quem possui mais dificuldades”.<sup>6</sup>

Se quisermos resumir tudo isso, poderíamos concluir dizendo que a comunicação pública, a serviço do interesse público, deveria ser, numa palavra, *desinteressada* (desvinculada de qualquer interesse privado).

Ocorre que ela não é o que deveria ser. Sem prejuízo do “dever ser” — dimensão que certamente não pode faltar ao conceito —, não podemos perder de vista o ser, a existência prática da comunicação pública tal como é hoje. Buscar um conceito de comunicação pública é, por excelência, criticar abertamente a sua condição atual e, a partir daí, formular um marco que conterà também elementos prescritivos (o “dever ser”), inevitavelmente. Mais adiante, veremos por quê.

O INTER

Siga  
que escre  
começa p  
tendência  
como se c  
“comunic

A co  
açõe  
Exec  
aper  
denc  
Exec  
dore  
taria  
arma

Aqu  
pouco m

Há c  
 públ  
caçã  
têm  
gem

Trac  
correspo  
gia, mas  
com um



## O INTERESSE PÚBLICO NA COMUNICAÇÃO

Sigamos com o interesse público. Devemos ler, também, o que escreve o jornalista e professor Wilson da Costa Bueno. Ele começa por chamar a atenção para o fato de que, normalmente, a tendência dos estudiosos é tratar a comunicação pública em geral como se ela fosse uma “comunicação de serviço público” ou uma “comunicação de interesse público”.

A comunicação pública costuma estar associada aos processos, ações e estratégias de comunicação postos em prática pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, em muitos casos, é entendida apenas como a comunicação do governo. Há quem prefira denominá-la Comunicação no Serviço Público, englobando aí o Executivo propriamente dito (presidência da República, governadores e prefeitos e suas diversas instâncias como ministérios, secretarias etc.), as empresas públicas ou mistas, o Congresso, as forças armadas etc.<sup>7</sup>

Aqui, o autor estabelece uma distinção que esclarece um pouco mais os contornos da expressão “interesse público”:

Há diferenças importantes entre a visão moderna de comunicação pública e comunicação dita política ou governamental. A comunicação de interesse público visa abranger as ações e atividades que têm como endereço a sociedade, independentemente de sua origem (pública ou privada).<sup>8</sup>

Traduzindo: a comunicação de interesse público é aquela que corresponde ao interesse geral da sociedade. Parece mera tautologia, mas é mais que isso. Também nesse trecho, estamos às voltas com um corte ético (e deontológico) que tem sido desprezado no

Brasil, para grande prejuízo da cultura política. Esse corte ético, se bem observado, poderia nos ajudar a entender melhor o sentido institucional e social dessa forma de comunicação — o que significa entender como a comunicação pública feita no Brasil é pouco pública e desprovida da ética que não poderia faltar à sua própria conceituação.

Quando veiculada ao arrepio do interesse público, a comunicação, ainda que chamada de pública, renega sua própria função natural, transformando-se no oposto do que deveria ser. Por isso, aquilo que chamamos de comunicação pública é meramente a usurpação da comunicação pública.

Passamos agora a vislumbrar um pouco melhor o caráter público (quer dizer: não privado) do lugar institucional, do alicerce econômico e do repertório de conteúdos que caracterizam a comunicação pública. Se o Estado se presta a algum tipo de propaganda que promova interesses privados, incorre num desvio de finalidade, e não temos o direito de dar a isso o nome de comunicação pública.

Da mesma forma, pode acontecer de instituições do mercado veicularem campanhas de claríssimo interesse coletivo, sem pretender lucro imediato com isso. Essa possibilidade, mesmo que ocorra eventualmente, não nos autoriza a dizer que essa comunicação seja pública em sentido estrito. Indo um pouco além dos teóricos que foram citados até aqui, podemos adiantar que ela não é pública porque (1) não é financiada por verbas públicas (ou diretamente captadas do público para esse fim); (2) não realiza o vínculo necessário entre a alocação de recursos públicos e o propósito de assegurar o interesse público; e (3) não envolve agentes públicos em sua concepção e realização.

Não é verdade que a comunicação de interesse público pode resultar indistintamente da esfera pública ou da esfera privada. O Estado e o mercado não estão nivelados no mesmo padrão — e

não cum  
esfera pr  
mover a  
públicos  
dade e o  
gralment  
vale relen  
mente pc  
empregar  
emissora:

Se a  
Wilson d  
máquina  
parte e n  
própria e  
duzida e p  
— pudes  
dever do  
distinção  
há sentido  
houver aí  
comunica  
se tem au

No fi  
resse públ  
tido de qu  
embora n  
cação púb  
co” como  
no conjui  
comunica

não cumprem as mesmas funções. Se o mercado (ou, digamos, a esfera privada que se manifesta no mercado) fosse capaz de promover a comunicação pública, não haveria por que usar recursos públicos na atividade de fixar laços de comunicação entre a sociedade e o Estado. Se o capital desse conta, sozinho, de exercer integralmente a função pública de informar o cidadão, função que, vale lembrar, é dever do Estado, um dever a ser prestado diretamente por ele, não haveria legitimidade para, numa democracia, empregar recursos públicos em peças, campanhas ou mesmo em emissoras e redes de comunicação social.

Se a comunicação de interesse público, nos termos em que Wilson da Costa Bueno a discute, pudesse ter origem tanto na máquina pública quanto no mercado privado, ela estaria em toda parte e não constituiria um lugar diferenciado, com identidade própria e inconfundível. Se uma peça publicitária privada — produzida e paga por uma empresa privada que tenha fins comerciais — pudesse encarnar plenamente o interesse público e cumprir o dever do Estado de informar, não haveria sentido em buscar uma distinção conceitual para a comunicação de interesse público. Só há sentido em falar de uma “comunicação de interesse público” se houver aí, dentro dessa denominação, uma modalidade à parte de comunicação. Logo, a questão é saber se essa modalidade existe e se tem autonomia em relação às demais.

No fundo, não é difícil verificar que a “comunicação de interesse público” é um dos efeitos da “comunicação pública”, no sentido de que *toda comunicação pública deve ser de interesse público*, embora nem toda comunicação de interesse público seja comunicação pública.<sup>9</sup> Se admitirmos a “comunicação de interesse público” como modalidade especial, somos obrigados a conceder que, no conjunto geral da comunicação pública, poderia haver uma comunicação que não fosse prioritariamente de interesse público.

Poderia então haver uma comunicação pública que fosse contrária ao interesse público?

Se admitirmos, por outro lado, que toda comunicação pública só será pública se tiver alinhamento com o mais alto interesse público, constataremos que não há sentido em buscar dentro dela, ou em regiões contíguas, o subgrupo da “comunicação de interesse público”. Essa nada mais é do que a totalidade da comunicação pública. Enfim, não há sustentação ontológica em postular a existência de um espaço autônomo, o da “comunicação de interesse público”, dentro do universo geral da comunicação pública.

O próprio Wilson da Costa Bueno critica a tentativa de edificar um conceito de “comunicação de interesse público”. Segundo o autor, ele abrange erros conceituais graves, como reduzir a comunicação a uma ação, e não a um processo, além de restringi-la a “um mero transporte de informação”, que se realizaria de modo unilateral, sem interlocução. Bueno insiste em que essas características denotam uma vertente assistencialista, que valoriza o fluxo vertical de informações. Uma vertente, podemos acrescentar, que distorce o sentido legítimo da comunicação pública.

Mas como resguardar a noção de interesse público? E de que modo combater, com base nessa noção, o uso privado dos recursos da comunicação pública para a promoção de causas partidárias, familiares ou pessoais, avessas e antagônicas ao interesse público?

#### CRITÉRIOS MAIS CONCRETOS, DELIMITAÇÕES MENOS VAGAS

Com o crescimento dos debates em torno do assunto, trabalhos acadêmicos mais recentes trouxeram alguns progressos conceituais. É o caso da pesquisadora Marina Koçouski, que estabeleceu linhas divisórias menos vaporosas ao tratar a comunicação pública não como um modelo utópico, em substituição às existentes, mas

como pa  
social.<sup>10</sup>

é, temos

perspect

ação con

objetivo:

afetas à c

dos, neg

Mu

(que ena

instituiç

pública.

que corr

comunic

serviços

geral (cc

rizar a ir

públicos

Ma

imagem

Por

gui

div

das

me

Exe

gaç

gov

obr

tra:

como parte intrínseca de um campo mais amplo, a comunicação social.<sup>10</sup> A pesquisadora bem sabe que, para definir o que um objeto é, temos que definir, também, o que ele *não é* e nem pode ser. Nessa perspectiva, define a comunicação pública como uma estratégia ou ação comunicativa direcionada ao interesse público. “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.”<sup>11</sup>

Muitos estudiosos, contudo, advogam funções promocionais (que enaltecem o governo ou constroem imagens positivas das instituições governamentais) como parte lícita da comunicação pública. Entre outros, o francês Pierre Zémor fornece subsídios que corroboram esse entendimento, listando, entre as formas de comunicação pública, aquelas que têm por finalidade “divulgar os serviços e as políticas públicas, 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)”<sup>12</sup>

Mariângela Furlan Haswani também destaca a “promoção da imagem” como uma das modalidades da comunicação pública.

Por meio da atividade de promoção de imagem, o Estado visa conseguir consenso sobre a operação e sobre seu papel desenvolvido nas diversas esferas da vida pública. Esse tipo de comunicação utiliza todas as técnicas da retórica colocadas em prática pela publicidade comercial para “informar” de modo persuasivo e envolver o público. Exemplos dessa comunicação, no Brasil, são as campanhas de divulgação das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, com o slogan “Brasil, um país de todos”, e as das obras em diversos setores do governo do estado de São Paulo, que trazem o slogan “São Paulo é um estado cada vez melhor”.<sup>13</sup>

Professora da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) e profissional com larga experiência no setor, Mariângela Haswani conhece como poucos esse universo no Brasil. O fato de constatar, em seu estudo, a modalidade da “promoção de imagem” dentro do setor da comunicação pública não significa que ela autorize os excessos que temos verificado rotineiramente, com campanhas que são, na verdade, peças mal disfarçadas de campanha eleitoral aberta.

Tendo em vista a experiência recente da comunicação pública no Brasil, é o caso de perguntar: as peças com finalidades escancaradas de persuadir o cidadão realizam verdadeiramente o interesse público? Devem ser aceitas como uma forma legítima de comunicação pública?

O atendimento do direito à informação de que todo cidadão é titular (e isso, claramente, corresponde ao mais alto interesse público) está na base (constitucional, inclusive) de toda comunicação pública. Fora isso, será que a divulgação da (boa) imagem do governo deveria ser considerada no mesmo nível? Ou será que, à luz do que temos testemunhado todos os dias na televisão brasileira, essa divulgação, essa “promoção de imagem” não tem atentado contra os princípios da impessoalidade (o dever do agente público de não se conduzir segundo critérios personalistas ou preferências familiares ou pessoais) e da publicidade (o dever do Estado de tornar públicos os assuntos de interesse público)? Será que, a pretexto de engrandecer o prestígio de órgãos de Estado, não temos visto exatamente graves desvios com fins meramente eleitorais?

Podemos ir mais longe com as indagações. É de interesse público que o governo de turno desfrute de uma imagem sempre positiva? É de interesse público que o erário abasteça campanhas para melhorar a imagem do governo e de repartições públicas?

“A comunicação institucional não pode ser apropriada por

uma assis  
com sabe  
símbolo g  
muito ass

O es  
ção da co  
extrair di  
prova de  
popular: o  
vínculos c  
rizada os

A inf  
parec  
priar  
ment  
apres  
tenta  
Uma  
assur  
relati  
quan  
meio  
cam  
nhec  
bene  
preço  
desvi  
man  
nicat  
emis

uma assinatura muito personalizada ou muito politizada”, diz, com sabedoria, Pierre Zémor.<sup>14</sup> “Da mesma maneira, a imagem ou símbolo gráfico (logo) de uma instituição pública não podem ser muito associados a uma personalidade ou equipe política dadas.”<sup>15</sup>

O estudioso francês alerta para os riscos da instrumentalização da comunicação por políticos profissionais que dela esperam extrair dividendos eleitorais, numa prática que ele define como prova de “incompetência comunicativa”. Nesses casos, vale o dito popular: o feitiço vira contra o feiticeiro; em lugar de fortalecer os vínculos da sociedade com o Estado, a propaganda oficial partidária os enfraquece. Voltemos uma vez mais ao texto de Zémor:

A informação cívica [*que é uma categoria da comunicação pública*] parece, contudo, carregar a tentação de personalizar ou de se apropriar de uma causa de utilidade pública. Um conselho geral dificilmente resistirá, no caso de uma publicação ou de um filme de apresentação de seu papel e das regras de seu funcionamento, à tentação de valorizar os governantes e suas orientações políticas. Uma maioria no poder gostaria de tirar proveito político de um assunto consensual. O cidadão, destinatário da mensagem, sabe relativamente bem que possui conhecimento das coisas. Assim, quando um prefeito lança um apelo à vacinação de crianças por meio de cartazes, com sua foto e assinatura, os habitantes identificam a propaganda política, e a causa da vacinação infantil é reconhecida como perdida. Essa mistura de gêneros pode fornecer um benefício de notoriedade que corre o risco de ser adquirido pelo preço de uma perda de autenticidade, ou mesmo de integridade. O desvio de legitimidade, se ele se opera pela popularidade, pode manchar a reputação e a consideração. Tal “incompetência comunicativa” pode provocar uma perda da qualidade da imagem do emissor, seja ele um ator político, público ou privado (um

fabricante internacional de roupas que “instrumentaliza”, em prol da publicidade de sua marca, uma causa humanitária).<sup>16</sup>

Nada a opor. Há, no entanto, quem se ressinta de um peso exagerado do governo no pensamento de Zémor. A professora Heloiza Matos ensina:

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. Sob o regime da comunicação pública, todos os agentes envolvidos na esfera pública devem desempenhar as atribuições que Zémor atribui exclusivamente ao Estado.<sup>17</sup>

Heloiza Matos tem seu ponto, não há dúvida. Mas o maior desafio do debate nacional sobre comunicação pública está justamente em compreender e disciplinar precisamente a ação dos governantes nas máquinas públicas de propaganda e de comunicação. Sendo assim, ainda que a participação de outros agentes sociais enriqueça e oxigene a comunicação pública — entre outros motivos, porque essa participação cria as vias de mão dupla tão necessárias a processos comunicativos mais saudáveis, mais criativos e mais horizontais —, o problema maior está nas responsabilidades dos agentes públicos.

A obra do italiano Paolo Mancini vem a calhar. Para ele, o conceito atual de *comunicação pública* ganha mais peso em sociedades complexas, nas quais a informação é um direito de cidadania. Se o poder emana do povo e em seu nome é exercido, os cidadãos devem deter as informações necessárias para melhor delegar e fiscalizar o poder. O direito à informação e à liberdade de expressão se alicerçam precisamente sobre essa pedra fundamental da

ordem d  
poder. Po  
serir a co  
Aos  
mensões.  
a) os pro  
Os p  
cas, priva  
mente pe  
dessas or  
públicas  
te, depen  
tre o Esta  
e mesmo  
como ins  
diciais e o  
ser consi  
tar lugar  
são orgar  
dos cidad  
categoria  
sas, que n  
do Estado  
privadas  
de lucro.<sup>18</sup>  
Não  
ta o camp  
de. Ele pr  
para o al  
venda de  
noção de  
aquela vo



ordem democrática e do estado de direito: o povo é a fonte do poder. Podemos entender, com base nisso, que Mancini busca inserir a *comunicação pública* na teoria moderna de democracia.

Aos olhos desse autor, a comunicação pública admite três dimensões, que funcionam como engrenagens ligadas umas às outras: a) os promotores ou emissores; b) a finalidade; e c) o objetivo.

Os promotores ou emissores podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas. Essa classificação não se dá estritamente pela natureza jurídica, mas também pela forma de atuação dessas organizações e pelo campo em que atuam. As instituições públicas compreendem todas aquelas que, direta ou indiretamente, dependem do Estado. As semipúblicas são as que se situam entre o Estado e o cidadão, operando como mediadoras da iniciativa e mesmo da participação política dos cidadãos. Podemos entender como instituições pertencentes a esse grupo as organizações sindicais e os partidos políticos (que, de outro ponto de vista, podem ser considerados apenas organizações privadas com fins de disputar lugar na esfera pública e no Estado). As estritamente privadas são organizações que representam a livre vontade de organização dos cidadãos para atuar política ou culturalmente. Nessa terceira categoria poderíamos pensar em associações livres as mais diversas, que não são necessariamente ligadas ao campo de intervenção do Estado. Note-se, aqui, que mesmo as organizações estritamente privadas *não têm, para efeitos dessa definição, a finalidade comercial de lucro*.<sup>18</sup>

Não por acaso, dentre as três dimensões, a que mais delimita o campo da comunicação pública, para Mancini, é a *finalidade*. Ele preconiza que essa comunicação não deve ser orientada para o alcance de uma vantagem econômica imediata, como a venda de produtos ou a troca para fins comerciais. Para ele, a noção de comunicação pública não pode se confundir com aquela voltada para o lucro. Claro que isso não significa que uma

organização com fins lucrativos não possa investir em campanhas para promover valores sociais ou serviços de interesse social, mas isso não constitui a regra.

A última dimensão que nos ajuda a definir esse campo é o objeto. Mancini demonstra que a *comunicação pública* é aquela que tem por objeto os *public affairs*,<sup>19</sup> termo sem uma tradução satisfatória, mas que podemos entender como assuntos de interesse geral. Eles dizem respeito à comunidade em sua totalidade e incidem sobre as interações entre os diversos subsistemas sociais daquela comunidade e, mais adiante, também sobre as esferas privadas.

Finalmente, Mancini afirma que “a identificação dos ‘assuntos de interesse geral’ obviamente não é coisa fácil, 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”.<sup>20</sup>

### 3. Te (ou a

Ch  
ção acac  
contrar  
para fin  
procura  
real — d  
do acerv  
com olh  
plano de  
Se t  
dado ma  
impõe c  
qualque  
gerar efe  
ricas ou  
ção públ  
cie. Mor  
sensível

### 3. Tecida a malha do conceito (ou a cada coisa o nome devido)

Chegamos aqui ao final da nossa rápida incursão pela produção acadêmica. A esta altura, as contribuições que podemos encontrar nesses estudos falam por si. São autoevidentes. Agora, para finalmente sintetizar o conceito que esses capítulos vêm procurando, precisamos voltar os olhos para a cena cotidiana — e real — da comunicação pública que aí está. Temos que nos afastar do acervo bibliográfico existente e olhar o mundo a nossa volta com olhos livres. Trata-se de ir além dos livros para divisar, no plano dos fatos, o objeto que nos desafia.

Se tivermos essa disposição, vamos notar que o objeto é um dado material, constatável a olho nu, passível de ser tocado. Ele se impõe como um fenômeno político suficiente, que independe de qualquer consideração de ordem epistemológica para existir e gerar efeitos. Sem empirismos, sem desprezo pelas pesquisas teóricas ou pelos estudos de caso, trata-se de verificar que a comunicação pública aí está, mais ou menos como uma montanha na planície. Montanha milionária: além de ser visível e palpável, é também sensível ao bolso do contribuinte, custando alguns bilhões de reais

por ano aos cofres públicos. Enfim, para começarmos a identificar o nosso objeto com a nitidez que ele nos exige, olhemos o mundo com olhos abertos.

E o que é a comunicação pública prática, essa que impera na cena brasileira presente? É aquela que existe graças ao emprego de recursos públicos de várias naturezas e nas mais diversas escalas: é produzida e financiada pelo dinheiro que o Estado extrai dos cidadãos sob a forma de impostos ou taxas. É claro que, em tese, como vimos até agora, sempre se pode considerar a hipótese de formas de comunicação (sejam elas escritas, interativas, audiovisuais, puramente verbais ou ainda apenas imagéticas) que tenham o interesse público por norte e que tenham sido produzidas por empresas privadas, sem vínculos diretos ou indiretos com o Estado, mas não são a regra, e sim a exceção. Fora isso, às vezes mais, às vezes menos, todas, absolutamente todas as formas possíveis de comunicação que comparecem à esfera pública terminam por tangenciar, de algum modo, em alguma passagem, temas relativos aos direitos universais das liberdades individuais e de outros aspectos da vida social que refletem ou emulam o interesse público. Até mesmo uma revista pornográfica se beneficia da garantia democrática de ampla liberdade de expressão (sendo, nessa perspectiva, o exercício de um direito fundamental) — nem por isso se poderia dizer que as revistas pornográficas realizam comunicação pública. Da mesma forma, folhetos das missas católicas dominicais se dirigem a um público amplo e numeroso, e nem por isso podem ser definidos como peças de comunicação pública.

Podemos mesmo ter um tipo de comunicação confeccionada e veiculada por empresas com fins de lucro que acarrete na opinião pública efeitos de alto interesse público. É o caso de campanhas de solidariedade a vítimas de desastres naturais, ou de campanhas de promoção da alfabetização. Ainda assim, não poderíamos falar que essas campanhas são projetos de comunicação pública. Na sua

finalidade  
mas não s  
mento nã  
são defin  
encontra

A hi  
recursos  
comunica  
aqui, ner  
pode ser

Isso  
critérios j  
é o dinhe  
é essa me  
paga dire  
nanciamen  
aos outro  
lidade qu  
tecer aos

De c  
sário nex  
montanh  
pelos qua  
mas são p  
finalidade

O pr  
nisso: é u  
unidade c  
fundem,  
numa sim  
rizado. Er

finalidade, nos seus efeitos, elas têm, sim, uma dimensão pública, mas não são inteiramente públicas, já que suas formas de financiamento não são públicas e o processo decisório por meio do qual são definidas também não são públicos. Logo, em se tratando de encontrar um conceito, é prudente observarmos a cautela.

A hipótese da comunicação de interesse público paga com recursos privados e deliberada por entes privados não constitui comunicação pública. Do mesmo modo, como já se demonstrou aqui, nem toda comunicação que tenha lugar na esfera pública pode ser classificada como pública.

Isso posto, passemos à definição do nosso objeto. Há três critérios para que possamos estruturar essa definição. O primeiro é o dinheiro. Olhemos o país à nossa volta: a comunicação pública é essa montanha que aí está, bem no meio da planície, toda ela paga direta ou indiretamente pelo erário. Ela é pública no seu financiamento (o primeiro critério), embora possa não ser quanto aos outros dois: os processos decisórios dos quais emerge e a finalidade que busca alcançar. Com esses três critérios, será possível tecer aos poucos a malha do conceito.

De cara, nota-se que não há correspondência, não há o necessário nexos lógico, não há coerência entre os recursos que essa montanha emprega (que são públicos), os processos decisórios pelos quais é concebida e definida (que deveriam ser públicos, mas são por demais opacos para ser considerados como tal) e a finalidade a que ela se destina.

O problema da comunicação pública, hoje, no Brasil, reside nisso: é um precipitado de duas racionalidades divergentes, é uma unidade discrepante, um amálgama de duas naturezas que não se fundem, mas que encontraram um modo de se retroalimentar, numa simbiose consentida ou num parasitismo tacitamente autorizado. Em síntese, a comunicação pública no Brasil atual é o mais

monstruoso embaralhamento de interesses privados e recursos públicos que se pode ver à luz do dia.

Num dos lados desse híbrido, o lado que se acomoda dentro do aparelho de Estado, manda a racionalidade administrativa, aquela que se ocupa de gerir a máquina administrativa. Aí, a verba pública trafega por escaninhos por vezes transparentes, ou formalmente transparentes, e outras vezes pega velas inconfessáveis de mandonismo e clientelismo, sem quase nada de público. No outro lado, o que reluz na esfera pública, nos espaços mais variados da vida social (no intervalo comercial da novela, no outdoor no meio da estrada, no rádio ou nas mensagens que os contribuintes recebem pelo correio), a comunicação pública brasileira segue a racionalidade da publicidade comercial. Só que, nessa sua face, ela é regida por cálculos não econômicos, mas partidários. Nesse outro lado, nada mais existe de público.

Agora, sim, começamos a divisar o problema por inteiro: a nossa comunicação pública não é pública. Ao se entregar a ela, o ente público alimenta dentro de si um ser que não é público, uma vez que se põe a serviço de fins privados (pois fins partidários são fins privados), por meio de métodos que concorrem para privatizar os processos decisórios no interior do Estado. Note bem o leitor: essa comunicação se compõe de atributos públicos à medida que se financia com dinheiro público, envolvendo funcionários e equipamentos públicos, é contratada por órgãos públicos e mobiliza equipas que prestam serviços à administração pública. Ao mesmo tempo, ela se abastece de atributos privados quando envereda por processos decisórios ocultos, mal explicados, e quando sai em busca de efeitos e benefícios privados (pois benefícios eleitorais são privados).

Por tudo o que se pode ver, de todos os ângulos pelos quais se possa observar a montanha impassível fincada no centro da planície, a finalidade da chamada comunicação pública não é outra que

não a de  
pública,  
dendos p  
blema é t

Cor  
nou pos:  
apropri  
mulados  
comunic  
cos que c  
nha de t  
peças de  
rando c  
material

Agc  
comunic  
to, orien  
direito. /  
expressa  
cursos p  
na direç  
boçande  
nosso ol  
do dem  
formar.  
dotar o  
Portante  
reito à i  
formaçã  
tratégic  
pectiva,

não a de fixar, para o governo, uma imagem positiva na opinião pública, por meio de um investimento público que gerará dividendos privados nas eleições seguintes. Como se vê, o nosso problema é um senhor problema.

Como isso aconteceu? Por quê? De que forma a política tornou possível que interesses partidários instalados no Estado se apropriassem a tal ponto de recursos públicos, por métodos dissimulados, para alcançar finalidades privadas? Aí está o problema. A comunicação pública no Brasil foi capaz de forjar pretextos jurídicos que dão conta de atender a requisitos formais como “campanha de utilidade pública”, “comunicação de interesse público”, peças de “comunicação institucional”, e assim por diante, mascarando com objetivos oficialmente desinteressados a finalidade material de cevar o eleitorado.

Agora, o caminho para pôr de pé um conceito legítimo de comunicação pública passa por afirmar um princípio que, de resto, orienta as normas da gestão pública no estado democrático de direito. Assim como o Estado tem que ser público (salvo no que é expressamente excepcional), a comunicação financiada com recursos públicos deve se orientar por processos decisórios públicos na direção de uma finalidade pública. Por esse caminho, vai se esboçando uma concepção amadurecida, e mais contemporânea, do nosso objeto: a comunicação pública só se justifica dentro do estado democrático de direito se ela realizar o dever do Estado de informar. Como sabemos há bastante tempo, informar significa dotar o cidadão da informação que ele tem o direito de deter. Portanto, informar significa submeter os recursos públicos ao direito à informação do cidadão, o que é o oposto de submeter a formação da opinião e da vontade do cidadão às necessidades estratégicas das autoridades de turno. Logo, informar, nessa perspectiva, não significa infundir no público aquilo que o governo

gostaria que as pessoas pensassem (isso, aliás, é uma boa definição do oposto do dever de informar).

O dever do Estado de informar apenas se consuma quando dados da gestão pública se tornam acessíveis aos cidadãos de modo fácil, compreensível, lógico e claro. Não por acaso, esse dever, com frequência, desagrada àqueles cujo interesse é o de garantir votos para o governo. Prestar contas não é prazeroso nem leve para quem governa. A comunicação pública, nessa perspectiva, é uma ferramenta para realizar aquilo que não é o *suprassumo* da felicidade para os governantes. A comunicação pública é uma ferramenta que deveria estar a serviço dos cidadãos, não dos governantes. Se estes a colocam a seu serviço pessoal, invertem os propósitos democráticos, com graves prejuízos para a sociedade.

Então, para entender o que a comunicação pública deve (ou tem que) ser, temos que descrever o que ela não pode ser. A síntese do conceito de comunicação pública deve cuidar de repelir os casuísmos, que são convenientes ao poder, mas nefastos tanto para os estudos da comunicação (nos quais infundem a ausência de rigor e o germe da subserviência) como para a normalidade democrática (ao promoverem mensagens que desinformam e conduzem à deseducação política).

O princípio da *impessoalidade* ocupa um lugar estruturante nessa passagem. No Brasil, a impessoalidade é norma constitucional — e é ela que nos ajuda a entender por que a comunicação pública não pode incorrer no partidarismo (lembrando sempre que o governismo na comunicação é uma forma mais grave de partidarismo). Outra vez, é o mesmo princípio que ilumina a razão pela qual a comunicação pública não pode incorrer na promoção pessoal, seja ela direta ou indireta, que aparece quando a comunicação não promove diretamente a pessoa que ocupa o cargo, mas o logotipo ou o slogan que identificam explicitamente o governo daquela pessoa em particular. Por esse caminho, fica mais fácil entender por

que a cor  
ou comu  
qualquer  
pio da im

E aq  
critivo, é  
se compõe  
interlocu  
emprego a  
rentes, inc  
da socied  
Estado. Q  
para pron  
ainda que  
tido do go  
família, en

A cor  
não é, isso  
zões, feliz c



que a comunicação pública não pode estabelecer nexos imagéticos ou comunicacionais com logotipos ou signos de identificação de qualquer partido. Manobras como essa ferem gravemente o princípio da impessoalidade.

E aqui chegamos ao conceito do nosso objeto. Além de descritivo, é também um conceito prescritivo: *A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução, em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou outra associação privada.*

A comunicação pública precisa ser pública. Se, no Brasil, ela não é, isso se deve à degradação dos costumes políticos, cujas razões, feliz ou infelizmente, escapam aos objetivos deste livro.

alista em  
palavras  
mais fácil  
dio. Para  
bulas de

PARTE 4  
A publicidade invade

## 14. A numeralha de Maracangalha

No dia 12 de março de 2014, a *Folha de S.Paulo* trouxe, no caderno Poder,<sup>1</sup> uma reportagem espantosa, ainda que lógica: “Campos irá gastar R\$ 100 milhões com propaganda em PE”. Espantosa, porque a cifra não é pequena para um estado que não é grande. Lógica, porque nada poderia ser mais consistente com os usos e costumes da política pátria. Por aqui, os gastos públicos com propaganda só aumentam.

A reportagem de Bernardo Mello Franco e Andréia Sadi informava que o então governador do estado de Pernambuco, Eduardo Campos, às vésperas de sair do posto para concorrer à presidência da República, acabara de concluir uma licitação de 100 milhões de reais em publicidade oficial, num recorde em seu governo, que até 2012 não consumia mais do que 55 milhões de reais (cifra que, sozinha, já é suficientemente espantosa). Em 2013, o valor já dera um salto, outra vez espantoso, de 25%. Em 2014, dobrou de tamanho.

Ganharam a licitação duas agências que prestam serviços também para o partido de Campos, o PSB.<sup>2</sup> Eis que, uma vez mais,

no Brasil, os profissionais que produzem a comunicação governamental também produzem a outra, a campanha eleitoral, garantindo assim que uma seja o perfeito prolongamento da outra. E o volume monetário não para de crescer. Na primeira década do século XXI, não houve gasto na administração pública brasileira que tenha crescido mais, em termos relativos, do que o da comunicação de governo.

Não há dados disponíveis que nos permitam reconstruir em detalhes a evolução dessas despesas dos anos 1970 para cá. Os números sumiram na poeira do tempo; talvez seja mais fácil ressuscitar os documentos sobre a escravatura que Rui Barbosa mandou incinerar do que descobrir quanto os governos pós-ditadura queimaram com autopromoção. Felizmente, mais ou menos a partir do ano 2000, alguns números começaram a mostrar a cara. São poucos, e não é exatamente fácil acessá-los, mas são enfáticos. Eles comprovam, de modo inquestionável, a vigorosa inclinação da curva ascendente dessa rubrica nas despesas públicas.

Tomemos o exemplo da prefeitura da cidade de São Paulo, o mais alto orçamento municipal do país: em um intervalo de seis anos, o montante jogado em publicidade oficial praticamente decuplicou em apenas cinco anos, saltando de 12,6 milhões de reais em 2005 para 108,8 milhões em 2010. A partir daí, o valor teve uma queda tímida, ficando pouco abaixo de 100 milhões. Em 2013, voltou a subir e bateu os 103,2 milhões de reais.<sup>3</sup>

No governo do estado, a escalada meteórica segue o mesmo “batidão”. Entre 2003 e 2012, período que engloba as gestões de Geraldo Alckmin (2003-6 e a partir de 2011) e José Serra (2007-10), o governo paulista desembolsou 2,44 bilhões de reais em campanhas publicitárias.<sup>4</sup> Cinco estatais (Sabesp, Metrô, CDHU, Dersa e CPTM) responderam por quase metade do montante — 1,24 bilhão de reais, contra 1,2 bilhão despendidos pela administração direta. Em 2009, quando José Serra começava a articular

sua cand  
giram o é  
O ano de  
para o pi  
Na  
progress  
os dados  
tura era  
mil reais  
velocida  
Em 201  
num pat  
O g  
Segund  
Cabral, c  
35% em  
gundo l  
do gover  
nistracã  
consum  
bara, er  
foi conti  
brou en  
ano em  
cretaria  
para pu  
quando  
No  
protest  
maiore  
a de Di  
dias. At

sua candidatura à presidência para o ano seguinte, os gastos atingiram o ápice: 314,6 milhões de reais, contra 33 milhões em 2003. O ano de 2013 fechou com a cifra de 308 milhões, só perdendo para o pico de 2009.<sup>5</sup>

Na cidade do Rio de Janeiro, outra capital bem vistosa, a progressão é mais acelerada. Nos anos 2008 e 2009, de acordo com os dados oficiais, a soma anual aplicada em publicidade da prefeitura era pífia, desprezível: ficou na casa do 442,1 mil reais e 468,8 mil reais, respectivamente. No ano de 2010, os cifrões entram na velocidade da luz. A fatura atingiu a casa dos 22,8 milhões de reais. Em 2011, o total bateu em 74,6 milhões. Em 2013, acomodou-se num patamar nem tão intergaláctico assim: 39 milhões de reais.<sup>6</sup>

O governo estadual do Rio progride com o mesmo apetite. Segundo revelou *O Estado de S. Paulo*, o então governador Sérgio Cabral, em seu primeiro mandato (2007-10), elevou a rubrica em 35% em comparação a sua antecessora, Rosinha Garotinho.<sup>7</sup> Segundo levantamento feito pela reportagem, com base em números do governo fluminense disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios (Siafem), o montante consumido em 2006, último ano de Rosinha no Palácio da Guanabara, era de 135,5 milhões de reais. No governo Cabral, a gastança foi contida em 2007 (93,6 milhões) e 2008 (84,4 milhões), mas recobrou energias em 2009 (94,9 milhões) e em 2010 (163,4 milhões), ano em que Cabral foi reconduzido ao cargo. De acordo com a Secretaria da Fazenda do Rio de Janeiro, o total de pagamentos feitos para publicidade e propaganda aumentou ainda mais em 2011, quando a soma atingiu os 205,3 milhões de reais.<sup>8</sup>

No mês de junho de 2013, durante o qual se multiplicaram protestos de rua por todo o país, o Rio de Janeiro foi palco das maiores manifestações. A aprovação de Sérgio Cabral, bem como a de Dilma Rousseff e outros mandatários, despencou naqueles dias. Ato reflexo, o governo fluminense empenhou 27,9 milhões

de reais em campanhas publicitárias — um aumento de 240% em relação à média dos seis meses anteriores.<sup>9</sup> Depois dessa fase de elevação, somados os doze meses de pagamentos executados no ano, os gastos destinados à área ficaram em 171,3 milhões de reais.

#### NA CAPITAL FEDERAL, O CAPITAL FEDERAL

No governo federal, conforme números divulgados pela Secretaria de Comunicação Social da presidência da República, (Secom), os gastos da administração direta e indireta, somados, vêm oscilando em torno da marca do bilhão de reais. O ano de 2006 registrou uma marca bastante imodesta: 1,3 bilhão de reais. Em 2009, o valor foi de 1,2 bilhão.<sup>10</sup> Segundo levantamento feito por *O Estado de S. Paulo*, entre 2003 e 2012, os governos Lula e Dilma (aqui incluídos todos os órgãos da administração) desembolsaram 16 bilhões de reais em valores atualizados pela inflação.<sup>11</sup> As despesas do governo federal com publicidade foram 23% maiores nos dois primeiros anos de mandato de Dilma Rousseff do que a média dos oito anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que despendeu 11,52 bilhões de reais em campanhas publicitárias durante os dois mandatos.

Em 2013 houve novo recorde da presidente Dilma, que bateu os 2,3 bilhões de reais em gastos com publicidade, de acordo com dados publicados no jornal *Folha de S. Paulo* em 16 de abril de 2014.<sup>12</sup> O texto do repórter Fernando Rodrigues detalha os valores, já corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), que incluem a administração direta e indireta (em que figuram as grandes empresas estatais, como Petrobras e Banco do Brasil). Desse bolo, os órgãos e entidades da administração direta são responsáveis por 761,4 milhões de reais, o que também representa o pico da gestão.

240% em  
sa fase de  
itados no  
s de reais.

A justificativa empregada pela Secom para o aumento do gasto foi devidamente anotada pela *Folha*: “Em 2013 o governo federal apresentou novas campanhas de utilidade pública voltadas à prevenção de acidentes de trânsito, de combate ao uso do crack e de lançamento do programa Mais Médicos”. Outro argumento apresentado foi o fato de que “um terço do crescimento do volume publicitário de 2013 foi puxado pelas ações dos Correios [*empresa*], que completou 350 anos em 2013”.

A ladainha da necessidade de esclarecer a população é a desculpa preferida. Sob a máscara de quem faz um favor para o povo ao promover o festival de anúncios comerciais supostamente de interesse público, mal se esconde a estratégia de proselitismo governista, regada a muitos dígitos. A necessidade, para esses aí, não é “esclarecer” o cidadão, mas é continuar alimentando a engrenagem da autopromoção.

Uma referência para ilustrar a forte presença do erário no mercado anunciante é o ranking dos maiores anunciantes brasileiros em 2013, segundo dados divulgados pelo Ibope.<sup>13</sup> Essa pesquisa toma por base a tabela de preços cobrada pelos veículos, não refletindo, portanto, descontos reais que o anunciante obtém na negociação direta. Como esses descontos podem chegar a 50% ou mesmo a 70%, os cifrões que constam do ranking do Ibope tendem a ser maiores do que o dinheiro efetivamente gasto. Mesmo assim, é uma boa referência para aquilatarmos o peso proporcional do Estado anunciante dentro do mercado. Nesse levantamento, em 2013, a Unilever, com 4,6 bilhões de reais, ocupou o primeiro lugar; o segundo foi para as Casas Bahia (3,4 bilhões) e o terceiro para o laboratório Genomma (2,5 bilhões). Duas estatais federais, a Caixa e a Petrobras, aparecem respectivamente em quinto, com 1,7 bilhão, e sexto lugar, com 1,4 bilhão de reais (lembramos, uma vez mais, que esses valores são estimados segundo a tabela de preços

dos veículos; na prática, os anunciantes desembolsam menos do que isso, pois as cifras são sempre negociadas).

Outra boa fonte para se obter uma radiografia desse mercado e dos segmentos que mais anunciam é o boletim *Mídia Dados*, do Grupo de Mídia São Paulo. O boletim também adota uma metodologia baseada na tabela cheia dos veículos, sem considerar os descontos, tal como se dá com o ranking do Ibope; os cifrões que aparecem no *Mídia Dados* são bem maiores do que os valores efetivamente praticados. Mesmo assim, quando queremos ter uma visão da participação dos anúncios de governo no mercado geral — o que é um dado relativo, não absoluto —, o *Mídia Dados* é útil.

Tomemos por base o ano de 2010. Pelo *Mídia Dados*, podemos constatar que o valor total do mercado de publicidade foi de 76,2 bilhões de reais. Nesse bolo, os chamados “serviços públicos e sociais” corresponderam a 3,9 bilhões de reais, ou seja, uma fatia de 5,08%.<sup>14</sup> Apenas para efeito de registro, em 2009 a participação dos “serviços públicos e sociais” tinha sido ainda maior: com pouco mais de 4 bilhões de reais, representou 6,25% do bolo total, que chegou a 64 bilhões.<sup>15</sup>

É nessa categoria, os “serviços públicos e sociais”, que vem classificada a publicidade governamental, com um detalhe: dentro dela, não estão incluídos anúncios dos bancos estatais e de diversas empresas públicas, como a Petrobras, que figuram em outras categorias. Para que fique bem claro: nos “serviços públicos e sociais” estão representados apenas os gastos da administração direta, quer dizer, dos governos propriamente ditos, com as secretarias (no caso das administrações municipais e estaduais) e os ministérios (da administração federal) e outros órgãos do Poder Executivo.

O segmento específico dos “serviços públicos e sociais” teve crescimento de 71% entre 2007 e 2010, embora tenha declinado um pouquinho entre 2009 e 2010. No mesmo período, o mercado como um todo registrou um avanço de 45%, tornando-se o sexto

maior  
de gov  
do anu

O  
tes, ta  
2010, c  
3,01 bi  
(1,3 bi  
letim, c  
totaliza  
tos *pri*  
pequer  
entre p  
em con

OJ  
nada de  
ciantes  
ano de  
anunci  
2,72%  
lhões de  
pregado  
ano, che  
ca 4,13%

A s  
citária c  
gam. É  
bras, qu  
anuncia  
Ninguém  
terceiro  
de reais



maior do mundo. Também por aí, comprovamos que a publicidade governamental cresce num ritmo mais acelerado que o mercado anunciante em geral.<sup>16</sup>

O *Mídia Dados* traz ainda a relação dos maiores anunciantes, tanto do setor privado como do setor público. No ano de 2010, os maiores anunciantes privados foram Casas Bahia (com 3,01 bilhões de reais), a Unilever (1,9 bilhão), a Hyundai Cooa (1,3 bilhão) e a Ambev (1,2 bilhão). Segundo os cálculos do boletim, os principais gastos do governo federal, nesse mesmo ano, totalizariam 1,08 bilhão de reais (atenção, falamos aqui dos gastos *principais*, sem contar órgãos e ministérios de orçamentos pequenos), o que faria dele o quinto maior anunciante do país, entre públicos e privados. Tudo isso, como já foi dito, sem levar em conta as estatais.

Olhemos então a publicidade das estatais. Os dados não são nada desprezíveis (como já aponta o ranking dos maiores anunciantes preparado pelo Ibope). Continuando com o exemplo do ano de 2010, veremos que o Banco do Brasil, a Petrobras e a Caixa anunciaram, segundo dados do relatório, o correspondente a 2,72% do mercado publicitário brasileiro inteiro, com 2,07 bilhões de reais. Se, agora, somarmos esse valor ao 1,08 bilhão empregado pela administração direta do governo federal no mesmo ano, chegaremos ao montante de 3,15 bilhões de reais, que significa 4,13% do bolo total.

A soma da verba publicitária das estatais com a verba publicitária da administração direta não é indevida, como alguns alegam. É verdade que empresas como o Banco do Brasil e a Petrobras, que disputam mercado com organizações privadas, precisam anunciar para alcançar o sucesso comercial. Isso não se discute. Ninguém aqui irá alegar que a Caixa (que em 2012 se tornaria o terceiro maior anunciante do país, ao investir mais de 1,6 bilhão de reais)<sup>17</sup> interrompa suas campanhas publicitárias quando se

trata de atrair e manter seus clientes. O que se deve observar, entretanto, é que os anúncios das estatais ajudam a promover o próprio governo. Com muita frequência, não são anúncios comerciais — são proselitismo político (basta ver que ao final de anúncios das estatais, lá vem a logomarca do governo da vez). Além disso, em muitas das propagandas de empresas públicas, são veiculados os slogans do governo, com menções alusivas diretas às virtudes dos ocupantes do Poder Executivo. Uma análise do discurso básica, elementar, comprova que as campanhas das estatais são partes integrantes da estratégia de comunicação dos governos. E esses, de seu lado, exercem uma influência muito forte, para não dizer absoluta, nas decisões de destinação de verba publicitária das estatais, tanto na escolha das agências que criarão as campanhas quanto na compra de espaço publicitário (não esqueçamos que as empresas públicas têm os seus dirigentes e seus conselheiros nomeados pelo Executivo). Conclusão óbvia: a publicidade das estatais deve ser politicamente creditada ao governo da vez, que dela se beneficia para a construção de sua imagem positiva. Portanto, a soma dos dois dinheiros (o da administração direta e o da administração indireta) é pertinente.

Desse modo, se considerarmos o governo federal como parte (determinante) da administração da verba publicitária das estatais, teremos que ele, com um orçamento publicitário de 3,15 bilhões de reais (4,13% do mercado inteiro), poderia ser apontado como o maior anunciante do país (no ano que tomamos aqui como base, o de 2010), destronando as Casas Bahia, que passariam ao segundo posto, com 3,01 bilhões. É uma participação alta o suficiente para que consideremos a hipótese de estatização de uma parcela do mercado.

Para que tenhamos termos de comparação, lembremos que, nos Estados Unidos, onde o governo federal vem recebendo

críti  
não

AS P

é o a  
viole  
nos  
citaç  
men  
certa  
cons

pelo  
Fern  
por J  
cias  
a pes  
anúr  
Agêr  
ras e  
ganc  
res d  
envo

cidaç  
apen  
reais  
de 10  
prev

críticas por gastos excessivos em publicidade, essa participação não ultrapassava 0,65% de todo o mercado, no mesmo ano.<sup>18</sup>

#### AS PREFEITURAS VÃO NA MESMA TOADA

O governo federal é bastante pródigo nesse quesito, mas não é o anunciante público que mais cresce no Brasil. A escalada mais violenta de gastos vem acontecendo nos governos municipais e nos estaduais, como nos casos de São Paulo e Rio, que já foram citados. O modelo também vem sendo reproduzido em cidades menores. A afirmação pode ser verificada com alguma paciência e certa habilidade para cruzar dados que nem sempre são de fácil consulta — à revelia da Lei de Acesso à Informação.

Foi o que fez a *Folha de S. Paulo*. Levantamento divulgado pelo jornal no início de abril de 2014,<sup>19</sup> em outra reportagem de Fernando Rodrigues, compilou cerca de 230 licitações preparadas por prefeituras e câmaras municipais para a contratação de agências de propaganda de outubro de 2013 a março de 2014. Segundo a pesquisa, realizada pelo acompanhamento das reproduções de anúncios de licitação no boletim da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), foram identificadas 196 prefeituras e 32 câmaras anunciando novos contratos para fazer propaganda. Mas na maioria dos casos não foi possível verificar os valores das licitações. Em apenas noventa deles chegou-se aos números envolvidos: 101,4 milhões de reais.

Chama a atenção o caso da propaganda governamental da cidade de Presidente Kennedy, no estado do Espírito Santo. Com apenas 11 130 habitantes, o município destinou 1,8 milhão de reais para a publicidade oficial, o que representa um gasto médio de 161,73 reais por morador. O orçamento das receitas da cidade previsto para 2014<sup>20</sup> é de 476,2 milhões de reais — o que significa

um gasto de 0,5% do orçamento não com a publicidade total, mas apenas nas licitações apuradas pela *Folha*.

Outro município em destaque no levantamento da *Folha* chama-se Pitangueiras.<sup>21</sup> A cidade do interior, com 37 mil habitantes, está na região de Ribeirão Preto e, segundo a pesquisa, elevou seus gastos com publicidade nos últimos cinco anos em 400%. Em 2009, o valor era de 200 mil reais. Para 2014, foram previstos 1 milhão de reais. A justificativa para o aumento estratosférico é naturalmente a mesma: campanhas de orientação à população para o combate à dengue e para informar sobre o programa de recuperação fiscal (Refis).

A avidez também se manifesta nas câmaras municipais, de acordo com a *Folha*.<sup>22</sup> A de Ouro Preto (MG), cidade que tem 73 mil habitantes, destinou 500 mil reais no ano de 2014 à propaganda realizada por agências para divulgar as ações do Legislativo. Segundo o presidente da Câmara, o objetivo é informar a população sobre as decisões tomadas na casa. A título de comparação, a reportagem informou que a quantia corresponde a “quase tudo o que a prefeitura da cidade — que é patrimônio histórico mundial — gastou com a reforma de imóveis no primeiro semestre de 2012”.

O fato é que, se juntarmos os gastos federais aos estaduais e municipais em todo o país, veremos que uma fatia considerável do mercado anunciante brasileiro se encontra, sem exagero, estatizada. Por agora, contudo, seria ocioso tentar fazer essa conta. Ela terá de ser feita, em detalhes, em outras pesquisas. Tenhamos em mente, apenas, que os gastos governamentais em publicidade são, mais do que vultosos, escandalosos, e que sua finalidade é eleitoral e partidária.

A  
vras q  
mesm  
moral  
torida  
minis  
gover  
Comc

V

A

F

F

li

[

x

§

r

## 15. A lei, ora, essa letra vã e inócua

A Constituição Federal é expressa. Ela proíbe sem meias palavras que o administrador público use o erário para falar bem de si mesmo. Essa conduta, segundo o legislador constitucional, fere a moralidade pública e agride o princípio da impessoalidade. A autoridade que desobedecer a lei responderá por improbidade administrativa, no mínimo. Não obstante, é exatamente isso que os governantes fazem: falam bem de si com o dinheiro público. Como é possível?

Vale lembrar aqui o artigo 37 da Constituição:

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:

[...]

XXII

§ 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.

Mais claro, impossível. Prefeitos, governadores, presidentes e outros ocupantes de cargos na gestão estatal ficam proibidos de instrumentalizar a publicidade oficial para obter vantagens pessoais, em imagem ou em voto. A promoção pessoal é falta grave. Mas, uma vez que estamos no Brasil, não sejamos assim tão definitivos. Digamos que existe um caminho de hermenêutica formalista, no raciocínio jurídico que vem permitindo às autoridades contrariar o artigo 37, pisotear-lhe o espírito e ainda sair bem na foto.

Em que consiste esse formalismo contra a lei? Simples. O artigo 37 proíbe que a publicidade carregue “nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal”. Logo, ela não proíbe, ao menos não expressamente, que exista, na publicidade, a marca da administração do “fulano de tal”, desde que o nome próprio do “fulano de tal” não seja citado. Ou seja: o artigo 37 da Constituição não proíbe que a propaganda do Poder Executivo promova a marca daquele governo específico, certo?

Como dois e dois são quatro, a lei não impede que determinado presidente da República mande confeccionar para o seu mandato uma logomarca especial, distintiva, que simbolize a sua gestão, somente a sua, diferenciando-a das demais. Isso pode, certo? Sim, isso pode, dirá o formalista governista. Se pode, o governante terá, a partir daí, um símbolo para carimbar seu próprio governo, tão pessoal e intransferível como o seu nome próprio. Seguindo a trilha do ardiloso artifício, temos enfim que a marca de governo, não sendo o nome próprio nem a fotografia do governante, pode ser veiculada normalmente, em campanhas massivas, abrasivas, que varrem o país inteiro. Foi desse modo que esses logotipos, no lugar do nome do prefeito, do

gover  
do go  
N

2010,  
de fur  
ma, fo  
nesses  
soal d  
Minas  
associ  
trada

A  
ventiv  
nante  
mente  
transf  
está tu

J  
garan  
São P  
como  
ção. C  
tende  
moção  
serian  
go 85,

A  
n  
c  
d  
sc

símbolos  
dades ou  
  
dentes e,  
bidos de  
ens pes-  
ta grave.  
o defini-  
rma lista,  
s contra-  
foto.  
les. O ar-  
bolos ou  
não proí-  
cidade, a  
o nome  
igo 37 da  
xecutivo  
  
de deter-  
ara o seu  
lize a sua  
so pode,  
e pode, o  
nbar seu  
eu nome  
nfim que  
otografia  
i campa-  
Foi desse  
feito, do

governador ou do presidente, nomeiam, visualmente, a pessoa do governante.

Nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, o slogan “Brasil, um país de todos” cumpriu a nobre missão de funcionar como sinônimo de “governo Lula”. No governo Dilma, foi a vez do “País rico é país sem pobreza”. Bastava bater o olho nesses dizeres para o sujeito saber que ali estava a assinatura pessoal de Dilma Rousseff. Há variantes mais ou menos criativas. Em Minas Gerais, a expressão “choque de gestão” foi de tal maneira associada à identidade de Aécio Neves que virou uma marca registrada tanto dele quanto de seu governo.

A propaganda oficial tem assim um traquejo bastante inventivo quando se trata de identificar ostensivamente o governante, mesmo sem dizer o nome dele. E todos fingimos mansamente que ela não agride a Constituição. A propaganda oficial transforma em lixo os princípios democráticos, e fingimos que está tudo bem.

Já houve tentativas de limitar a distorção, mas elas naufragaram sem ser pranteadas. Foi o caso da Câmara Municipal de São Paulo. A Lei Orgânica do Município já tinha incorporado, como outras tantas pelo país, o mesmo princípio da Constituição. O que, vamos convir, é compreensível. As cidades que pretendem viver em democracia acreditam que impedirão a promoção pessoal de seus prefeitos à custa dos munícipes. Ou não seriam democráticas. A Lei Orgânica já estabelecia, em seu artigo 85, que:

A publicidade das atividades, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundacional e órgão controlado pelo Poder Municipal, independente da fonte financiadora, deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que

caracterizem propaganda partidária, promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

Sim, a cidade de São Paulo já proibia os logotipos espertinhos. Então, um dia, diz a lenda que certo prefeito mandou pintar as cores de seu partido no brasão da cidade. As cores não estavam proibidas, raciocinou o alcaide. Rapidamente, porém, o Ministério Público reagiu. Vereadores também reagiram e, a partir daí, a Câmara Municipal aprovou um novo dispositivo legal que foi ainda mais expresso em suas restrições. Foi assim que nasceu, em 6 de junho de 2006, a Lei Municipal nº 14166, que estipulou, em seu artigo 1º, que “os governantes do município de São Paulo não poderão usar nenhuma logomarca de identificação de sua administração que não seja o brasão oficial da cidade, com a inscrição ‘cidade de São Paulo’”. Para não deixar margem a dúvidas, a lei foi ainda mais direta: “Fica expressamente proibido o uso de qualquer logotipo ou logomarca que insinue ou lembre por semelhança o símbolo de partido político”.

Os logotipos de ocasião saíram de cena. No entanto, assim mesmo, esse ramo hiperdesenvolvido da indústria, que se especializou no proselitismo a serviço da estetização de governos e do próprio Estado, havia encontrado subterfúgios para driblar também o veto ao logotipo. Ela não precisava mais disso para identificar a gestão e então proclamar os supostos méritos do prefeito e de seus assessores. Bastava um slogan descolado. O prefeito Gilberto Kassab (2006-12) investiu tudo no “Antes não tinha, agora tem”, que virou sua logomarca informal. Era óbvio para todo mundo que o slogan nomeava a gestão Kassab. Por essas e outras, também em São Paulo a promoção da autoridade prosseguiu sem abalos.



## 16. Propaganda oficial, proselitismo e desinformação

Embora a Carta Magna brasileira não tenha nenhum artigo que trate da obrigatoriedade de dar “visibilidade” a pretensas realizações do governo, essa é uma das constantes nas justificativas para a gastança generalizada em propaganda. Não obstante, tanta publicidade não leva, quase nunca, informações vitais aos cidadãos; interessa apenas aos governantes, que, graças a esse expediente, fazem campanha eleitoral fora do período autorizado por lei. O que os governos fazem é *publicidade do governo*, ou seja, *a favor do governo*, com peças publicitárias oficiais que seguem as fórmulas da publicidade comercial.

A divulgação é feita sob o pretexto de informar o cidadão sobre a inauguração de um novo hospital, uma campanha de vacinação ou o início de funcionamento de uma estação do metrô (daqui a alguns meses ou anos), mas serve apenas para exaltar os feitos de quem responde pelo Poder Executivo e para passar a mensagem de que o prefeito, governador ou presidente, tanto faz, deve permanecer onde está — no poder — ou deve eleger o sucessor.

O hábito é ancestral e de tal forma arraigado na cultura política brasileira que parece intransponível. As origens são várias, como já pudemos observar em outras passagens deste livro, mas há aspectos que ainda não foram devidamente comentados. Para começar, o volume de dinheiro descomunal empregado em propaganda de governo tem, em grande parte, destinação certa, cujos resultados são palpáveis (como resultados, leia-se atingir e convencer os eleitores antes da abertura oficial do horário eleitoral). A maior parte da verba de publicidade vai para anúncios na TV aberta. Essa é uma regra do mercado publicitário de modo geral, quando se trata de grandes anunciantes (categoria na qual, como já vimos, o governo federal se inclui). Só para dar uma ideia do volume, a participação da TV aberta no mercado publicitário de 2012 foi de 64,7%, segundo o *Mídia Dados*.<sup>1</sup> E o motivo para o investimento é bem simples: a população brasileira vê muita TV. A penetração do meio chega a 97%, segundo o relatório citado, referente ao ano de 2012.<sup>2</sup>

É pela TV que a população normalmente se informa. Entre as famílias brasileiras, esse representa o meio de comunicação predominante e prioritário desde a segunda metade do século passado. A partir dos anos 1960, foi ela quem ancorou e organizou o espaço público, como uma espécie de centro virtual do imaginário nacional até os dias de hoje.

Seu peso é reforçado pelo fato de que o brasileiro lê pouco. A pequena incidência da leitura em comparação com outros países pode ser observada na terceira edição da pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil*, realizada em 2011 e disponível no site do Ministério da Cultura. O estudo revela que o brasileiro lê em média quatro livros por ano, e só a metade desses é lida do começo ao fim. Na Europa, esse número vai de oito a dez livros per capita ao ano, e nos países nórdicos, alcança o índice de quinze livros por ano. Outro dado que ajuda a entender o ambiente em que a torrente

de propaganda de governo viceja é o seguinte: apenas 50% dos brasileiros podem ser chamados de leitores, a outra metade praticamente não lê — por dificuldade de leitura, por desinteresse ou falta de tempo. De acordo com informações divulgadas pela Unesco em 2009, o Brasil era apenas o 47º colocado em leitura e compreensão de textos em um ranking de 52 países. Não admira que a TV ocupe posição tão relevante para a população.

Foi assim que a televisão concentrou, no Brasil, as funções de informar, vender, formar e entreter, o que se deu praticamente sem nenhuma competição dos meios impressos — e praticamente sem a mediação dos meios impressos. Apenas bem tarde e, ainda assim, de modo residual, os jornais e as revistas despertaram para a necessidade de cobrir jornalisticamente as relações entre os cidadãos e a televisão.

Nesse período, a TV vem se relacionando com o telespectador de forma monológica, condição que, com o advento das tecnologias mais interativas da era digital, tende a mudar de figura. A partir da segunda década do século XXI, os brasileiros passaram a figurar entre os maiores usuários das redes sociais em todo o mundo, e o número de pessoas com acesso à internet no país só aumenta. Para dar uma ideia, no segundo trimestre de 2013, havia 105,1 milhões de brasileiros com acesso à internet, segundo dados divulgados pelo Ibope, o que representou uma alta de 3% em relação ao primeiro trimestre daquele ano.<sup>3</sup> Embora o contexto cultural esteja sendo fortemente influenciado por essa mudança de cenário, o peso da televisão entre nós ainda é determinante, para dizer o mínimo.

Claro que tudo isso se reflete no ambiente eleitoral.

No Brasil, a propaganda eleitoral na TV determina o sucesso dos candidatos. Quanto maior o tempo de exposição (ou seja, quanto mais propaganda), maior a chance de o político se eleger. São vários os levantamentos que corroboram esse fato. Peguemos

apenas um, que foi noticiado em agosto de 2012 pelo jornal *O Estado de S. Paulo*. Segundo o levantamento, os candidatos a prefeito nas capitais com mais de cem inserções de trinta segundos por semana na TV (isso durante o horário oficial eleitoral) tiveram 69 vezes mais sucesso do que aqueles com menos de cinquenta inserções.<sup>4</sup> A moral dessa história é: cresça (na TV) e apareça (na urna). Ora, como crescer nesse espaço sem ter que obedecer as restrições do horário eleitoral? Nada mais elementar: basta mostrar ali as inacreditáveis maravilhas da gestão daquele partido à frente de prefeituras, governos ou mesmo do Palácio do Planalto.

Eis por que a propaganda de governo vem sendo cada vez mais praticada nos moldes da publicidade comercial, que alcança as massas com mensagens banais, como a de um sabonete, um automóvel, uma geladeira, mas com propósito escancaradamente eleitoral. Aqui, manifesta-se de modo irrefutável a mentalidade autoritária, que não hesita em instrumentalizar a informação em benefício do bom e velho proselitismo, travestido em interesse público. É o Estado de Narciso em sua mais perfeita tradução.

## 17. Governar é anunciar

Com a abertura política e, depois, a democratização na década de 1980, os governos passaram a destinar somas cada vez maiores para a propaganda porque perceberam que a moeda corrente da disputa eleitoral seria a publicidade paga veiculada por diversos meios, com destaque para a TV. O Estado virou um anunciante de porte gigantesco, e teve início o processo de estatização parcial do mercado anunciante, sobretudo em praças menores, mais distantes dos grandes centros.

Nas regiões menos populosas, os anúncios do poder público acabam por desequilibrar o mercado, causando um aumento da dependência de milhares de emissoras e jornais de pequeno ou médio porte em relação às verbas oficiais. Há casos em que, para órgãos de imprensa local, os anúncios pagos pela prefeitura, governo do estado ou União são indispensáveis.

O modelo é draconiano, pois abre a brecha para que o poder público tire proveito dessa vulnerabilidade. Há emissários de autoridades que, na conversa com os donos de jornais e emissoras, ameaçam abertamente: se não tiverem tratamento jornalístico

privilegiado, fecharão a porta do cofre. Outros são menos explícitos e partem para as táticas de sedução e cooptação. Uns e outros têm em comum o objetivo de conspirar contra a independência editorial desses órgãos e, no limite, nocautear a liberdade de imprensa nessas comunidades. E isso com o apoio das próprias redações, sequiosas por faturamento. Dá-se, desse modo, uma simbiose, apoiada por milhares de veículos, editoras e emissoras, que enfraquece as instituições democráticas.

Em sua defesa, os burocratas palacianos lançam mão de argumentos de roupagem liberal. O mais comum é o que invoca a “pluralidade da mídia”. Dizem que, com os préstimos da verba governamental, promovem a “pluralidade” e “oxigenam” as publicações regionais. A realidade comprova o contrário.

Que o número de órgãos de imprensa beneficiados pelo Estado anunciante aumentou, não há dúvidas. Em 28 de dezembro de 2010, a *Folha de S. Paulo* noticiou: “Lula coloca publicidade estatal em 8094 veículos”.<sup>1</sup> A reportagem retrata o crescimento da quantidade dos que são presenteados com dinheiro federal: em 2003 eram 499; em 2010 beiravam os 8 mil; 2014 o número chegou quase a 10 mil.<sup>2</sup>

De fato, houve uma “pulverização” da propaganda federal. Os encarregados da comunicação do Planalto preferem empregar expressões mais “cívicas”, como “regionalização” e “democratização”. Será isso mesmo? Ou será uma expansão das técnicas de cooptação?

A pergunta não pode ser ignorada. Antes de tudo, porque esses gastos “democratizantes” e “regionalizantes” não têm sido transparentes. O quadro geral de distribuição opaca de recursos públicos a jornais e emissoras sugere que os governos têm gasto bilhões, não para tornar a sua comunicação mais eficiente ou para levar a informações vitais para brasileiros que habitam os rincões mais distantes; a intenção é agradar os veículos de menor porte, que têm um papel preponderante nas disputas locais. Ao menos

até o início de 2014, o contribuinte não tinha ideia de quanto cada veículo recebeu, assim como não tinha ideia sobre os resultados dessas campanhas.

Depois, ao distribuir suas campanhas dessa forma, sem critérios técnicos, apenas com a motivação de “democratizar” as verbas, o governo realiza uma compra pública sem observar as exigências verdadeiramente democráticas. Expliquemos. Ao adquirir um aparelho de ar-condicionado para um hospital público, a autoridade terá que avaliar, por meio de licitação, quem oferece o melhor aparelho, a melhor assistência técnica, a melhor garantia e o melhor preço. Só depois dessa análise ela poderá decidir. Ao contratar um veículo “regional” ou “alternativo” para veicular uma mensagem oficial, a autoridade teria de levar em conta o público que deve ser alcançado, o custo disso, a qualidade da relação entre esse público e o veículo em questão. Afinal, nesse caso, a autoridade está comprando um serviço privado para a realização de um propósito público: levar determinada informação a determinada parcela da sociedade brasileira. Esses seriam os critérios técnicos para a decisão de compra (de espaço).

O que observamos rotineiramente, contudo, não tem nada a ver com esses critérios. Há campanhas e mais campanhas que não guardam nenhuma relação de eficiência com a audiência daquele jornal em particular. A mensagem está lá não pelo que vai comunicar àquele público, mas apenas porque vai permitir ao burocrata “repassar” um dinheiro àquela publicação. Isso porque, pela teoria dos governos, distribuindo seus milhões para os pequenos, os veículos locais ou “alternativos” sairiam fortalecidos. Se o argumento fosse sincero (e não é), ele seria simplesmente irracional. Se os burocratas do Estado anunciante pretendem pôr em marcha uma política pública em prol da diversidade da imprensa nacional, deveriam implementar linhas de crédito para fomento de órgãos de imprensa com determinadas características. A essas linhas

de crédito as mais diversas redações que atendessem às especificações estabelecidas poderiam se candidatar, em condições de igualdade. Os critérios seriam claros e transparentes. Quando, no entanto, um setor do governo usa de recursos destinados à publicidade oficial para promover o que supõe ser a pluralidade, pode estar incorrendo num estranho desvio de propósito. O dinheiro da propaganda oficial é exagerado, desmedido, muito mal controlado, tudo isso é verdade, mas ele não se destina, legalmente, à promoção de uma suposta diversidade de imprensa: destina-se, isto sim, à compra de espaços publicitários que ajudem o governo a realizar a comunicação devida. O argumento governamental de propiciar “oxigenação”, “diversificação” e “regionalização” por meio de critérios que não são técnicos e, portanto, não podem ser impessoais, é, além de esquisito, impróprio e inadequado.

A hipertrofia do Estado anunciante, seguida da hipertrofia de sua base de clientela, tende a criar no país um ambiente de dependência de órgãos de imprensa em relação ao poder público, e onde a dependência se instala, a liberdade se apequena. Em poucas palavras, a hipertrofia do Estado anunciante não traz nenhum benefício à democracia. Traz apenas malefícios. Ela é, por definição, antidemocrática. Quando se converte em anunciante poderoso, o governo passa a constranger, seduzir, cercear ou mesmo chantagear órgãos de imprensa, não necessariamente nessa ordem. O jornalismo investigativo perde fôlego. A democracia também.

#### A MOEDA DA AUTOPROMOÇÃO

Quanto ao conteúdo, a comunicação de governo, especialmente, funciona cada vez mais como prolongamento dos filmes partidários da campanha eleitoral. Não apenas a estética — a linguagem —, mas também as equipes responsáveis pelas peças publicitárias dos



governos e pelos filmes do horário eleitoral costumam ser as mesmas, como já foi registrado em outras passagens deste livro. Estamos tratando aqui de um mercado que se autonomizou para dar nascimento a uma indústria com identidade própria. O negócio frutificou, ganhou regras próprias e um nome relativamente pomposo: o bilionário campo do *marketing político*. Os dutos de abastecimento dessa nova indústria são os contratos com governos e partidos políticos, às vezes simultâneos. Conflitos de interesse à parte, é por aí que os governantes, os partidos e suas agências aprenderam a fazer e a financiar a campanha eleitoral fora do período eleitoral. A máquina, azeitada e célere, funciona muito bem.

Pergunta: será que alguém acredita em filmetes de otimismo governista do tipo em que a metrópole (pode ser São Paulo, Rio de Janeiro ou outra grande cidade qualquer) aparece como uma musa deslumbrante, com ruas imaculadas e calçadas que são passarelas, em que se pode caminhar sem medo, pois a iluminação é digna de um estúdio cinematográfico, os policiais sorriem como garçons, e onde os postos de saúde são tão aprazíveis que dá até vontade de ficar doente?

Resposta: não, as pessoas não acreditam. O telespectador, pobre dele, assiste ao filme e em seguida olha pela janela em busca de uma migalha que seja da urbe publicitária, mas nada do que é mostrado na tela se parece com a vida real. A realidade é completamente outra. Mas, dada a repetição intensiva, a fórmula traz dividendos eleitorais. Não pelo que tem de crível, mas pelo que tem de eficiência em fixar na cabeça do público o nome do político, do partido ou a marca da gestão. Embora não consiga se passar por verdade, a propaganda de governo tem a inestimável capacidade de gerar familiaridade entre o telespectador e a turma instalada no poder. Torna o político um pouco mais conhecido. Faz com que as pessoas se lembrem dele — e essa lembrança, quando a campanha eleitoral começar oficialmente, é uma vantagem que vale mais do

que ouro. Não surpreende, pois, que esse insulto cotidiano aos olhos, à inteligência e ao bolso dos cidadãos não pare de crescer.

Os estrategistas de imagem dos governos sabem que, de alguma forma, a técnica — regada a bilhões — vai acabar surtindo efeito. Sabem que, se baterem na tecla da propaganda caríssima e ilusionista, o cidadão vai acabar se lembrando daquela marca, daquele rosto, daquele governante, como alguém que se lembra de uma celebridade ou de um ator muito famoso. O que esses estrategistas buscam, no fim das contas, é ficar na liderança dos nomes mais lembrados pelo eleitor. E operam na mais absoluta tranquilidade. Não há lei que possa impedi-los de aumentar a gastança e de se esmerar nesse esporte que é a única unanimidade entre as diversas agremiações que se batem na política brasileira: a autopromoção consentida, paga pelo erário.

Se os programas sociais de saúde, moradia e educação crescessem na mesma proporção que a promoção pessoal de governantes, a vida real seria a melhor propaganda do mundo. Mas ela não é. A publicidade dos governos aumenta com base no termômetro da infelicidade dos governados. Ela vende o céu porque a vida é um inferno.

O instituto tácito da publicidade oficial ilimitada também constitui um privilégio acessível apenas aos que já estão no poder. Graças a ela, os governantes têm muito mais exposição nos meios de comunicação do que qualquer opositor. Têm muito mais chance de promover a si mesmos sem gastar um tostão do próprio bolso. E não apenas isso. O instituto da publicidade oficial ilimitada (leia-se: a propaganda governista sem pejo nem pudor) trava um combate aberto ao princípio democrático da alternância de poder. Ao tentar convencer o eleitor de que o governo em curso (qualquer que seja) é o melhor do mundo e merece ser reeleito, desequilibra a disputa, vicia o jogo.

fa  
Nu  
da  
são  
cos  
ten  
ou  
nar  
tra  
poc  
bai  
hes  
  
ofic  
civi  
par  
se e

## 18. Implicações éticas

A comunicação oficial brasileira nunca teve parte com a tarefa de incluir o cidadão no exercício e na fiscalização do poder. Nunca significa exatamente isso: nunca. Em nenhum momento da vida nacional a comunicação oficial esteve a serviço da inclusão, da transparência e do compartilhamento dos negócios públicos com a sociedade. Entre nós, a finalidade dessa comunicação tem sido puramente ocultar as mazelas e fazer o marketing pessoal ou partidário de quem manda, num desvio se agravando e se tornando cada vez mais dispendioso, em todos os níveis da administração pública, quaisquer que sejam os partidos instalados no poder. Se ela segue algum protocolo, é o de uma publicidade rebaixada, aquela que não respeita o próprio consumidor e que não hesita em fazê-lo de bobo.

Não por acaso, a imensa maioria das peças de comunicação oficial se deixa organizar pela gramática da publicidade menos civilizada. Tenta-se vender alguma imagem positiva ao cidadão para, com isso, desestimulá-lo a fiscalizar quem governa. É como se ela dissesse: “Não se preocupe com governo, com poder público,

com a gestão da coisa pública. Esqueça. Nós cuidamos disso pra você. Pode confiar. Deixe tudo conosco que tudo ficará bem”.

O primeiro efeito desse discurso subliminar é infantilizar o debate político. Há nele a premissa de que a opinião pública não alcançou a maioria e, portanto, pode ser tutelada por estratégias de marketing paternalistas e enganosas. O marketing político que se abrigou dentro da máquina pública, e que se julga capaz de produzir consensos acríticos, quer carregar no cabresto a vontade política da sociedade mais ou menos como uma professora de jardim da infância conduz as crianças em atividades lúdicas dentro da sala. Por pouco não distribuem lancheiras cor-de-rosa de presente aos eleitores.

Deu-se aí, no interior do Estado, algo que ainda não foi suficientemente compreendido: a comunicação oficial se deixou açambarcar pelo discurso e pelo método da publicidade mais ligeira e menos respeitosa que existe. Esse é um dos motivos pelos quais as distinções entre a propaganda eleitoral e a comunicação oficial praticamente caíram por terra, fazendo com que a voz oficial dos governos seja, como já foi demonstrado aqui, o prolongamento da voz publicitária das campanhas eleitorais.

Quais as implicações éticas da incorporação dos truques da propaganda comercial — e, por extensão, das estratégias de marketing — pela comunicação oficial, governamental ou estatal? De que forma esse fenômeno passou a modular a relação política entre governos e cidadãos?

#### PROMISCUIDADES ANCESTRAIS, AGORA SOB NOVA DIREÇÃO

Começemos por uma recapitulação rápida do modo pelo qual a publicidade adquire centralidade na cena política. Já sabemos que, no Brasil, pelo menos parte do papel antes exercido pelas

en  
pr  
ne  
ter  
nu  
di  
po  
me  
so.  
do  
No  
tos

per  
ma  
real  
caç  
pret  
tod  
hos  
As c  
é a c  
vam  
de q  
para  
cent  
de r  
Prefe

tidos  
relaç  
econ

empreiteiras na promiscuidade entre poder político e o capital privado foi transferido para as mãos de empresas relacionadas ao negócio de agenciar a comunicação a serviço dos governantes. O tempo em que os governos se gabavam de transformar as cidades num “canteiro de obras” é passado. Antes, isso era sinônimo de dinamismo, de empreendedorismo, de pujança. Praças reviradas por britadeiras e escavadeiras, betoneiras, fumaça e tratores no meio da rua, atravancando a via dos cidadãos, indicavam progresso. Hoje, o velho estilo saiu do centro das atenções. Agora é a vez do político comunicador. O sujeito tem que ser bom de televisão. No núcleo estratégico do poder, as receitas para comunicar os feitos valem muito mais do que aquelas para realizá-los.

Rigorosamente, até mesmo a ideia de comunicar os feitos perdeu atualidade. Hoje, comunicar se tornou o feito em si. Não é mais a comunicação que se presta a tornar conhecidas as obras realizadas. São as obras que, se necessárias ao projeto de comunicação, ilustram e dão materialidade à imagem que a autoridade pretende forjar para si mesma. Construir a imagem é o destino de todo o esforço dos governantes — mesmo que, para isso, alguns hospitais, viadutos e sistemas de saneamento sejam necessários. As obras se converteram em um acessório do “bem principal”, que é a comunicação. Por isso, as empreiteiras se deslocam, progressivamente, do centro para a periferia da estratégia política. É verdade que elas ainda representam a fatia mais polpuda das doações para as campanhas eleitorais,<sup>1</sup> mas se afastam gradativamente do centro de inteligência das estratégias políticas. Quanto às agências de marketing eleitoral ou de comunicação política, elas não doam. Preferem receber.

Hoje, a estratégica de comunicação dos candidatos, dos partidos e dos governantes participa da concepção e da gerência das relações promíscuas que definem os vínculos entre os poderes econômico e político. O que conta, agora, mais que a construção

de pontes e viadutos, mais que a construção de usinas hidrelétricas, é a construção da imagem. E essa imagem se faz pelos métodos da publicidade comercial.

A primeira implicação ética da incorporação da gramática publicitária pela comunicação oficial é a transformação dos elementos e dos personagens da política em mercadorias imaginárias. No mesmo deslocamento, as relações de cidadania se transformam em relações de consumo.

Naturalmente, há um estágio intermediário nessa trajetória. A publicidade não foi admitida no âmago do aparelho de Estado assim, sem mais nem menos, percorrendo uma viagem direta, sem escalas. Antes, ela se aclimatou na propaganda eleitoral, um território limítrofe entre o Estado e a sociedade. Embora os políticos abençoados pela habilidade retórica sejam tão antigos quanto os memoráveis oradores da Grécia — que foram os grandes e os primeiros demagogos, no sentido não pejorativo que a palavra já teve —, a comunicação com as massas só se firmou como extensão e alavanca da política a partir do século xx, com o surgimento dos meios de comunicação de massa e, depois, das tecnologias digitais. Os totalitarismos resultaram, em boa medida, da tradução do poder nos meios de massa. Nazismo, fascismo ou stalinismo têm esse traço comum: fizeram do fanatismo e da intolerância uma religião que soube embevecer as multidões.

A privatização da comunicação política e a sua conversão num negócio autônomo é algo mais recente. Foi a partir daí que a escola da propaganda comercial faz escala nas campanhas eleitorais antes de se aninhar no Estado. Na segunda metade do século passado, essa privatização se consolidou, tanto na Europa como nos Estados Unidos. Passada a fase mais aguda de estetização do Estado pela estatização do fanatismo (e da propaganda do fanatismo) — coisa que ainda hoje aparece aqui e ali, num anacronismo de mau gosto —, sobreveio a era da comunicação política em

mol  
iguã

rela  
pró  
diu  
tori  
“co:  
fun  
em  
serã

reit  
nár  
seg  
put  
púl  
dis:  
ima  
qua  
de:  
çãc  
poi  
nãc

O 1  
DO

po  
ao:

moldes abertamente publicitários, o que deu ensejo a uma estética igualmente problemática.

Com a consolidação da sociedade de consumo, na qual as relações de consumo passaram a dar respostas às indagações próprias das relações de cidadania, a propaganda eleitoral explodiu como negócio e como linguagem. O político profissional se tornou, então, uma mercadoria que o consumidor eleitor pode “consumir” por meio do voto (nesse mercado imaginário, o voto funciona como moeda). A identidade do político se transmuta em marca “vendável”. Quanto mais “vendável”, mais eficiente será seu discurso.

O mesmo mecanismo comparece à transformação dos direitos em marcas desejáveis — elas, também, mercadorias imaginárias. Na televisão, em filmetes que disputam espaços de trinta segundos com propagandas de automóveis ou dentifrícios, a publicidade governamental oferece inebriantes vagas nas escolas públicas, alucinógenas doses de vacinação e novos vagões afrodisíacos em trens que mergulham na periferia. As mercadorias imaginárias são os novos supercondutores de felicidade geral, a qual vem como dádiva atirada do alto do poder, como os astros de rock que jogam flores ou guitarras para a audiência. A condição de mercadoria reveste mesmo o mais elementar dos direitos, pois até mesmo eles, os direitos, se não forem bem “vendidos”, não serão assimilados.

#### O PUBLICITÁRIO DO SÉCULO XXI SUBSTITUIU O IDEÓLOGO DO INÍCIO DO SÉCULO XX

A propaganda vende qualquer coisa, até mesmo legitimidade política. Basta que os direitos ou os candidatos saibam se amoldar aos seus códigos. Nada mais revelador — e ao mesmo tempo

cômico — do que ouvir, de estrategistas de campanhas eleitorais que dão errado, que o problema do candidato era um “problema de conteúdo”. É como se o publicitário — que está para a política do limiar do século XXI como o ideólogo estava no início do século XX — se desculpassem: “A minha parte eu fiz, mas o fulano não ajuda, ele não tem conteúdo”.

A desculpa, claro, é esfarrapada. Ora, qual a parte do publicitário, exatamente? A forma? Não. A parte dele é tudo. A forma, nesses casos, é o conteúdo. Quando o publicitário diz que o candidato, ao qual virou as costas, não tem conteúdo, está dizendo, na verdade, que aquele candidato não soube falar a língua da propaganda. Saiu-se mal no personagem. Um candidato vai mal “de conteúdo” na exata medida em que um pacote de bolachas, um par de sapatos, um cartão de crédito ou um automóvel vão mal de conteúdo. Não há diferença substancial entre uma coisa e outra. São mercadorias à venda no imaginário.

Não que isso signifique que todo aventureiro mediano, desde que conte com uma boa propaganda, se dê bem nas eleições (muitos aventureiros vão muito bem, de fato, mas não absolutamente todos). Não se quer aqui dizer que a publicidade produza artificialmente tudo e qualquer coisa no universo da política. Não é assim que funciona. Aqui apenas se pretende enfatizar que, passando pelas campanhas eleitorais, essa linguagem, a da publicidade comercial, acabou se tornando a língua dominante da política que aí está.

Nesse sentido, embora a publicidade política não seja a senhora do destino das nações, não há político que, sem falar a língua que ela delimita, possa ser alçado à condição de líder de grande projeção. Isso significa, portanto, que em alguma altura da trajetória dos líderes, por assim dizer, autênticos, esse casamento com a publicidade, casamento que envolve a alma, terá de ser celebrado estruturalmente. Não há mais outra passagem.

prop:  
pelos  
eram  
cum  
seu c  
toral,  
cidad  
come  
 próp

priva  
simbo  
ele, E  
de pa

do Es  
do m  
Nesse  
mica  
dera

ber ra  
ment  
das c  
da ou  
tica, c

priva  
sotaq  
cidad  
temp



A partir dessa escala na campanha eleitoral, o negócio da propaganda comercial terminou por se instalar no Estado, levada pelos próprios candidatos vitoriosos — os tais que supostamente eram “bons de conteúdo”. Com isso, nesse deslocamento que se cumpriu no curso de poucas décadas, a linguagem do Estado no seu contato com o cidadão assumiu o idioma da propaganda eleitoral, que, por sua vez, já era uma ramificação do idioma da publicidade genérica. Afloraram daí alguns excessos inacreditáveis, como esse de governos terem marca de fantasia, logotipo e slogan próprios, como se fossem empresas ou latinhas de cerveja.

Nisso, bem a propósito, reside um dos melhores símbolos da privatização da comunicação política. No plano da representação simbólica do Estado, a nossa cultura admite, gloriosamente, que ele, Estado, seja carimbado pela marca indireta de um governante de passagem. A nossa cultura admite e aplaude.

Assim como a lógica publicitária vai do mercado para dentro do Estado, ela também volta de dentro do Estado para o ambiente do mercado — ou do negócio privado das campanhas eleitorais. Nessas idas e vindas, vai se aprofundando a promiscuidade sistêmica da comunicação política — promiscuidade que fomenta, lidera e favorece muitas outras.

Também por aí, por meio desse corte ético, podemos perceber razões profundas pelas quais a comunicação estatal, governamental ou oficial se fixou como o prolongamento da comunicação das campanhas eleitorais e vice-versa. A ética de uma é idêntica à da outra. Em ambas, o que existe é a ética que mercantiliza a política, que infantiliza a política.

Voltemos um pouco a esse verbo, infantilizar. Ao promover a privatização da linguagem oficial e dar à voz governamental a um sotaque de televenda, a fala “marqueteira” do poder hipertrofia no cidadão a adesão contente (necessariamente infantil), ao mesmo tempo que procura desativar a participação fiscalizadora. Ela

infantiliza o público, uma vez que não trata o cidadão como fonte verdadeira de todo o poder, mas como um beneficiário passivo das benesses concedidas do alto, um sujeito cuja opinião pode e deve ser pajeada. Segundo essa escola, comunicar seria a atividade de reforçar a “agenda positiva” e esquecer — ou anular — os problemas. Comunicar seria vender esperanças e otimismo — ou, meramente, ilusões. Nesse sentido, a ética desse tipo de comunicação governamental, o tipo absolutamente hegemônico, é a negação da política e a exaltação do consumo. Ela inviabiliza a consciência soberana de cada um e, no lugar dela, instaura a dependência afetiva típica das crianças que têm medo do escuro.

Transposta para os domínios da política, a lógica publicitária neutraliza o princípio de que os cidadãos são cidadãos à medida que fiscalizam as autoridades. No afã de apenas vender, anunciar e promover os méritos — às vezes, falsos — dos caciques, constrói o culto à personalidade. Produz idolatrias onde a política teria sonhado com a emancipação.

#### ONDE (E QUANDO) ISSO VAI PARAR?

Apesar disso tudo, os monstros governamentais de comunicação constituem um caminho praticamente sem volta. E isso é apenas metade do problema. A outra metade é: até onde isso poderá nos conduzir?

Por exemplo: por que não criar uma rede governamental de televisão, rádio e internet que faça frente à tal “mídia privada”, que, na prática, funciona como “imprensa de oposição” aos “governos populares”? Por que não investir 7 ou 8 bilhões de reais num projeto desses? Em que isso pesaria no orçamento estatal? Quase nada, não é verdade? E, de quebra, por que não aumentar ainda mais o volume de dinheiro público destinado à publicidade

oficial? Já que não existe limite na lei, por que não aumentar ainda mais esses gastos?

A essa altura, há autoridades — e partidários de autoridades — sonhando com isso, ardentemente. Se a propaganda de governo rende dividendos eleitorais tão seguros, se é um capital publicitário tão valioso, por que se contentar com tão pouco?

onte  
das  
leve  
e de  
ble-  
me-  
ação  
o da  
a so-  
ativa

tária  
dida  
ciar e  
rói o  
a so-

e co-  
lta. E  
e isso

tal de  
, que,  
ernos  
i pro-  
Quase  
ainda  
idade