intexto
E-ISSN 1807-8583

UFRGS
PPGCOM

Artigo

A ética nas políticas e nas pesquisas sobre comunicação no serviço público brasileiro

Claudia Regina Fonseca Lemos
Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, DF, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0473-5867

Antonio Teixeira de Barros
Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, DF, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3061-8202

Armando Medeiros de Faria
Associação Brasileira de Comunicação Pública, Brasília, DF, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9848-8889

Resumo

Este estudo exploratório examina elementos normativos presentes em textos brasileiros sobre comunicação no serviço público. Analisamos dois conjuntos de documentos: de um lado, políticas de comunicação de instituições públicas e propostas de códigos de ética profissional; de outro, estudos de autores de referência e pesquisas apresentadas em eventos recentes. Identificamos valores ligados à promoção da democracia e da cidadania, que se articulam a valores profissionais do campo da comunicação pública, especialmente do jornalismo público, como isenção e pluralismo. Na análise, identificamos uma contraposição entre esses valores – tanto os democráticos como os profissionais – e valores que são apresentados como interesses externos, seja da imprensa comercial, seja, de outros integrantes da instituição que não os profissionais de comunicação – por exemplo, parlamentares, dirigentes e gestores de instituições públicas.

Palavras-chave

Comunicação no serviço público; Comunicação pública; Ética e comunicação pública; Valores democráticos; Valores profissionais no serviço público

1 Introdução

A comunicação pública vem crescendo no Brasil desde o final do século 20 como campo de atuação profissional e de pesquisa. Elizabeth Brandão (2007), uma das pioneiras na área, observa que a adoção da terminologia e a construção do conceito no Brasil podem ser compreendidas, em grande medida, como parte de um esforço de legitimação do campo, por meio da identificação da comunicação de governo com uma prática democrática, em oposição à propaganda política de governos autoritários ou ao *marketing* político relacionado às disputas partidárias (BRANDÃO, 2007, p. 10)[1]. Este artigo defende que tal movimento comporta um relevante componente ético e busca discutir as características dessa dimensão normativa, especialmente os valores propugnados para respaldar as políticas e práticas de comunicação no serviço público.

É bem verdade que o conceito de comunicação pública, em suas diversas acepções, não envolve apenas a comunicação praticada pelo Estado. Ao contrário, vários autores tomam como ponto de definição o interesse público, ampliando o escopo da comunicação pública para incluir a comunicação da sociedade civil organizada ou até mesmo de empresas, quando tenham como beneficiário principal não o ente privado, mas o cidadão e a sociedade. Essa perspectiva pode manter a expressão comunicação pública ou assumir uma nova terminologia: comunicação de interesse público (COSTA, 20069, p. 20-).

Como não cabe aqui uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de comunicação pública, nos limitamos a registrar a diferença de concepções no Brasil e a esclarecer que preferimos delimitar a comunicação pública àquela que Weber (2007, 2011) nomeou como comunicação pública de Estado, ou seja, as modalidades de comunicação pública desenvolvidas por instituições estatais. Para a autora, nem sempre é possível considerar que os sistemas de comunicação de tais instituições atendem integralmente aos critérios e princípios de comunicação pública. Apesar disso, há procedimentos, conteúdos, formatos, práticas e espaços que se pautam pelo interesse público e pelos valores de comunicação para a cidadania. Miola e Marques (2017) aderem a essa categorização, que Haswani (2016) chama comunicação pública estatal ou governamental.

[1] O estudo de Brandão tem como base as ideias de Pierre Zémor (1995), considerado um autor referencial quando se trata do estudo da comunicação pública. Aliás, as contribuições francesas ao debate sobre comunicação pública são reconhecidas como fundamentais para o desenvolvimento dos estudos e análises sobre esse tema no Brasil (BARROS; BERNARDES, 2009).

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Seja na visão mais ampla, que inclui a atuação de entes privados, ou na mais restrita, delimitada à ação do Estado, argumentamos que a dimensão normativa é definidora da ideia de comunicação no serviço público brasileiro. Essa é a hipótese que este artigo busca verificar e explorar com base no exame de documentos técnicos e na literatura acadêmica. Depois da introdução dedicada a esclarecer o entendimento sobre comunicação pública, passamos a expor em que contexto abordamos a dimensão normativa ou ética no campo e enumeramos as hipóteses da pesquisa. Em seguida, descrevemos os critérios utilizados para selecionar os textos estudados, antes de passar à análise dos documentos. Por fim, apontamos possíveis conclusões e problemas que merecem exame posterior.

2 Ética e valores na comunicação pública

Ética e valores estão intimamente relacionados. A ética está ligada ao *ethos*, ou seja, ao modo de ser e de agir dos indivíduos ou de uma coletividade. Compreende, portanto, "as relações entre o indivíduo e o contexto em que está situado. Ou seja, entre o que é individualizado e o mundo a sua volta" (FIGUEIREDO, 2008, p. 4). Valores são entendidos como princípios morais e ideológicos que influenciam o comportamento ético humano, orientando a formação de juízos e percepções de cunho valorativo. Por isso, os valores são relevantes substratos simbólicos na constituição do *ethos* cultural das nações (JOHNSON, 1997) ou de grupos e instituições.

É importante ressaltar ainda que os valores são socialmente produzidos, da mesma forma que também são socialmente legitimados ou rejeitados (VIANA, 2007). Os valores interferem na constituição cognitiva e moral das percepções e juízos que orientam as ações humanas, incluindo os relacionamentos interpessoais, intra e intergrupais e com as instituições sociais e políticas (SCHWARTZ, 1994). Da mesma forma, os valores orientam condutas e culturas profissionais, a exemplo da comunicação no serviço público.

Trata-se de algo inerente às dinâmicas do processo civilizatório (ALMEIDA, CABRAL; PAIS, 1990; WOUTERS, 2012). Afinal, "um conjunto de valores é, por conseguinte, um sistema vivo, extremamente complexo, sempre exposto a alterações" (p.103). O significado de uma ação pode ser mais facilmente compreendido se os valores que a motivaram forem considerados. Já as normas podem ser vistas como constituídas por conjuntos de valores que orientam o comportamento individual, seja no plano verbal ou não-verbal (ADLER, 1956). Na

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

literatura, é consensual a correlação entre valores, atitudes e condutas, a despeito das particularidades teóricas relativas a cada elemento mencionado.

De forma resumida, atitudes dizem respeito à forma como os indivíduos se posicionam perante a realidade concreta, enquanto valores são transcendentes a supostas vivências, visto que são conformados por crenças coletivas, as quais funcionam como guias para as atitudes e comportamentos (ROKEACH, 1968). No caso de valores políticos que orientam as políticas de comunicação pública, interessa examinar como tais elementos podem interferir na qualidade e na legitimidade da democracia. Afinal, os profissionais de comunicação das instituições públicas também são agentes políticos, visto que são portadores de valores políticos e atuam como agentes de disseminação desses valores. Incidem, portanto, na construção e transmissão de valores e, consequentemente, na construção de subjetividades coletivas que dão forma à democracia (BARROS; COSSON, 2017).

Quanto à questão ética, na filosofia, as três linhas principais de pensamento sobre ética na modernidade são resumidas por Marilena Chauí a partir de Agnes Heller:

> [...] a niilista (baseada no relativismo historicista e na etnografia), que nega a existência de valores morais dotados de racionalidade e de universalidade; a universalista-racionalista (de origem iluminista), que afirma a existência de uma normatividade moral com valor universal porque fundada na razão; e a pragmática, que considera que a democracia liberal tem sido capaz de manter com suficiente sucesso os princípios morais da liberdade e da justiça no que tange às grandes decisões da vida coletiva (CHAUÍ, 1996, p. 345)[2].

Acompanhando Heller, Chauí considera que convivemos com os três pontos de vista, que a rigor se excluiriam reciprocamente. Essa convivência seria responsável pelo sentimento de crise de valores experimentado no final do século 20, quando o texto de Chauí foi escrito – e que se percebe ampliado agora, na segunda década do século 21. Mas a filósofa brasileira desconfia da efetividade da solução apresentada por Heller: uma ética democrática capaz de promover progressivamente o consenso, por meio da deliberação em público (CHAUÍ, 1996, p. 386). Sem defender saída alternativa, justifica seu ceticismo ao explorar a complexidade do conflito entre público e privado por trás das três visões de ética que nos foram legadas pela modernidade.

[2] Optamos pela síntese de Chauí devido aos limites de espaço do texto.

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Nos limites deste artigo, argumentamos que a produção sobre comunicação pública no Brasil das últimas décadas incorpora essa contradição entre visões éticas simultâneas, mesmo quando não a explicita. Na análise dos documentos, acreditamos que ficará bastante claro como já a introdução do termo "comunicação pública", desenvolvido a partir de referências estrangeiras diversas, vai além da descrição de um fenômeno identificado como florescente na década de 1990 para expressar a adesão à aposta na democracia e na discussão pública como horizontes éticos, feita na virada do milênio tanto por Heller, Habermas e outros legatários do marxismo cultural, como pensadores da tradição liberal herdeiros de Hannah Arendt (CHAUÍ, 1996, p. 388)[3].

Mas onde estaria a contradição entre público e privado? Chauí retoma a ideia de predomínio do mercado e da mercadoria para observar que a competição na arena pública atual é feita entre imagens – de produtos, de candidatos, de governos, com seus interesses (CHAUÍ, 1996, p. 386). Se esse é o campo de trabalho da comunicação, seria possível relacioná-la ao interesse público, no singular, e prescrever a eliminação, nesse campo, da promoção de interesses singulares ou particulares?[4]

Naturalmente, os valores, quaisquer valores, sempre existiram enquanto horizonte normativo, e não enquanto retrato do mundo real. O que nos interessa, portanto, não é afirmar que os ideais da comunicação pública são justamente ideais, mas iluminar o modo como a produção sobre comunicação incorpora valores e compreender como ela trata a contradições entre eles. Note-se que outra tradição no campo da comunicação, a do marketing, da qual a comunicação pública busca se diferenciar, assume outro conjunto de valores, seja no marketing comercial, seja no marketing político.

Para nossos objetivos, vale a pena acompanhar a abordagem de Eugênio Bucci (2000, 2008, 2015). No livro sobre ética e imprensa, de 2000, o professor exclui a atividade de assessoria de imprensa do campo do jornalismo, ao destacar a verdade como elemento fundamental da ética jornalística. Para ele, mesmo que o assessor – e podemos acrescentar, o comunicador público – tenha formação em jornalismo e use técnicas jornalísticas, "não ganha para perguntar o que o público tem o direito de saber, mas ganha para propagar aquilo que o seu cliente (ou empregador) tem interesse em difundir" (BUCCI, 2000, p. 80). Estariam, pois, eliminados valores de independência e isenção que o jornalismo deve perseguir para oferecer

[3] Convém anotar aqui a perspectiva discursiva que congrega os autores mencionados, relacionando ética e valores como construções discursivas essenciais para a democracia, o que se aplica ao caso aqui estudado, posto que a comunicação pública também é um mecanismo discursivo que se articula com as noções de democracia e de cidadania.

[4] Essa discussão sobre interesse público e comunicação é desenvolvida em Duarte (2007, p. 173).

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

ao público a verdade sobre os fatos. Bucci (2000) defende ainda que o regime democrático é garantia da liberdade de imprensa e que o jornalismo deve contribuir para aperfeiçoar seus mecanismos, tratando o leitor como cidadão, não como simples consumidor, e valorizando pluralidade e diversidade de perspectivas. Os comportamentos prescritos no livro para o jornalista e para a empresa jornalística se pautam por valores jornalísticos que o autor relaciona à democracia: verdade, isenção, independência, pluralidade, diversidade. A existência de interesses privados é tratada como um obstáculo a ser barrado no campo do jornalismo[5].

Em 2003, Bucci se integrou à equipe do governo Lula e presidiou a empresa de comunicação da Presidência da República, a Radiobrás, atual EBC. A experiência rendeu outros dois livros (BUCCI, 2008, 2015). E eis que a contradição entre interesse público e interesses ressurge já no subtítulo do primeiro: "Em Brasília, 19 horas. A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula". A solução seria dar independência à Radiobrás para que ela fosse capaz de atender os cidadãos no seu direito à informação sobre o governo, uma vez que "quando um veículo de informação, encarregado de entrevistar fontes, apresenta-se para a sociedade como sendo a própria fonte, algo está fora de lugar" (BUCCI, 2008, p. 139). Ou seja, o texto não considera possível tratar como comunicação pública a comunicação direta do Estado com a sociedade, por meios próprios de divulgação. Depreende-se que o autor refuta a legitimidade das mídias das fontes[6] como instrumentos ou ações de comunicação pública, posto que tais mídias estão submetidas aos dirigentes dos órgãos do Estado, o que as impediria de atender os interesses dos cidadãos, ou o interesse público.

A crítica é aprofundada no livro seguinte (BUCCI, 2015), fruto da tese de livre-docência apresentada à USP em 2014. De novo, o título e subtítulo resumem a tese: no Estado de Narciso, a comunicação pública está "a serviço da vaidade particular" de governantes, de partidos e de corporações. Para o autor, comunicação pública é um nome que se dá a práticas nada públicas, recebendo de diferentes estudiosos definições vagas e permissivas. Surpreendentemente, a conclusão é que "buscar um conceito de comunicação pública é, por excelência, criticar abertamente a sua condição atual e, a partir daí, formular um marco que

[5] Embora o autor não explicite, sua compreensão ética se alinha à noção weberiana de ética da responsabilidade, contraposta à ética da convicção. Segundo Weber (2012), a primeira é ancorada em princípios e critérios impessoais e objetivos, enquanto a segunda é baseada em crenças e valores ideológicos e pessoais, a exemplo da ética religiosa.

[6] Conceito cunhado por Sant'Anna (2009) para designar os sistemas de comunicação mantidos por instituições públicas no Brasil, a exemplo dos veículos do Poder Executivo, do Senado, da Câmara e do Supremo Tribunal Federal.

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

conterá também elementos prescritivos (o 'dever ser'), inevitavelmente" (BUCCI, 2015, p. 26). Ou seja, exatamente o que fazem os autores que Bucci critica: em vez de procurar suprimir uma contradição ética existente na realidade, enfrentá-la. Para o professor e ex-presidente da Radiobrás, a solução é um conceito de comunicação pública simultânea e declaradamente descritivo e 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. (BUCCI, 2015, p. 69).

Aqui, às ações para atender ao direito à informação, objeto e valor principal nas reflexões anteriores do autor, centradas no jornalismo, agregam-se outros processos comunicativos e valores, que incluem a ideia de interlocução ou diálogo. A questão do público como transparência deixa de ser apenas objeto da atuação, ou seja, da divulgação de informações sobre o governo, para se estender à atividade de comunicação em si, seja no emprego dos recursos, seja nos processos decisórios. Quanto à existência de interesses, no plural, além do interesse público equiparado ao bem comum, o autor continua a prescrever sua eliminação da atividade de comunicação pública.

Detivemo-nos no percurso de Bucci porque ele nos parece representativo da perspectiva de grande parcela não só dos pesquisadores, mas principalmente dos profissionais de comunicação pública, que são jornalistas por formação, tiveram atuação anterior na imprensa e carregam consigo os valores do jornalismo. A partir dessas observações, vamos examinar a seguir a produção acadêmica e documentos técnicos da área de comunicação pública no Brasil.

3 Metodologia

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Apesar de a comunicação pública ser um campo recente no Brasil, de não mais que 30 anos, se considerarmos a Constituição de 1988 como marco da adoção de uma perspectiva democrática na comunicação institucional, tanto por organizações privadas como públicas, já existe um volume considerável de produção, tanto técnica como acadêmica, que cresce desde o final do século 20. Neste estudo, buscamos verificar as seguintes hipóteses sobre tal produção:

a) existe uma dimensão normativa relevante na pesquisa brasileira sobre comunicação pública, ligada à necessidade de legitimação da atividade;
b) na pesquisa brasileira sobre comunicação pública e nos textos normativos de instituições públicas sobre o tema, os valores de promoção da democracia e da cidadania são predominantes;
   - na produção da maior parte dos pesquisadores brasileiros sobre as práticas de comunicação pública, muitas vezes os mesmos sujeitos nos dois papéis, predomina a combinação de valores relacionados à democracia e à cidadania com valores profissionais do jornalismo, como isenção e pluralismo.
   - a produção sobre comunicação pública revela a contradição entre, de um lado, valores relacionados ao interesse público, democracia e cidadania e, de outro, objetivos e valores relacionados à promoção da imagem institucional e da reputação de seus dirigentes.

Para este artigo, desenvolvemos uma revisão bibliográfica e documental. Buscamos construir uma amostragem que fosse representativa e, ao mesmo tempo, bastante restrita, em função das limitações do formato. Em primeiro lugar, selecionamos os seguintes textos de pesquisa:

a) três coletâneas organizadas por autores reconhecidos como referência no campo da comunicação pública, de origens geográficas e afiliações variadas, editadas em datas diferentes – "Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público", organizada em 2007 por Jorge Duarte (DUARTE, 2007), pesquisador e profissional de comunicação de governo em Brasília (Embrapa, ex-Secretaria de Comunicação da Presidência da República); "Comunicação Pública, sociedade e cidadania", organizado em 2011 pela professora de Relações Públicas da Universidade de São Paulo Margarida Kunsch (KUNSCH, 2011); e "Comunicação

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

pública e política: pesquisas e práticas", organizado em 2017 pelos professores Maria Helena Weber (UFRGS) e Carlos Locatelli (UFSC) e pela profissional e pesquisadora Marja Pfeifer Coelho (Incra-RS) – (WEBER, LOCATELLI; COELHO, 2017);

b) pesquisas apresentadas em dois eventos de pesquisadores em comunicação com sessões específicas sobre comunicação pública – Grupo de Trabalho (GT) sobre Comunicação Pública, Política e Governamental do 10º Congresso da Abrapcorp, Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, realizado em 2016, em São Paulo (ABRAPCORP, 2016); e GT sobre Comunicação Pública e Governamental do 7º Congresso da Compolítica, Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, realizado em 2017, em Porto Alegre (COMPOLÍTICA, 2017). Os dois eventos têm anais disponíveis na internet e reúnem pesquisadores de campos distintos, ainda que mantenham GTs com referências compartilhadas.

Em segundo lugar, selecionamos documentos técnicos de organizações públicas dos três poderes, do Ministério Público e de uma empresa pública: o Decálogo da Comunicação Pública editado pela Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República (BRASIL, 2017); Políticas de Comunicação Social da Embrapa (Embrapa, 2002), da Polícia Federal (BRASIL, 2008), do Poder Judiciário (BRASIL, 2009) e do Ministério Público (BRASIL, 2017); e o Manual de Redação da Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados (MALAVAZZI, 2004). Essa é naturalmente uma seleção limitada, que exclui diversos atores relevantes.

Finalmente, analisamos a proposta de Código de Ética do Comunicador Público elaborada na disciplina do professor Bernardo Kucinski, na Universidade de São Paulo (2009).

4 A dimensão normativa em estudos brasileiros sobre comunicação pública

Um dos elementos relacionados às hipóteses da pesquisa que se destaca nos textos analisados é a postura propositiva, ou seja, a adoção da comunicação pública como instrumental na identidade do campo e na promoção de valores democráticos.

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Na apresentação do livro de Duarte (2007, p. xiii), Bernardo Kucinski defende que a construção do conceito de comunicação pública deve ser "uma intervenção na esfera pública voltada para os direitos do cidadão, do seu direito de informar e ser informado", sugerindo a adoção da "ética do interesse público do jornalismo" como antídoto contra a "ocultação da verdade". Vê-se aí uma posição próxima dos dois primeiros textos de Bucci analisados.

Na mesma obra, Heloiza Matos (2009) parte de outros conceitos, como o de capital social, formulado por Coleman (1998), para defender a formulação de uma "diretriz nacional de comunicação pública", que funcionasse como "referência ética, de comportamento e de valor", considerando a comunicação pública como uma política de inclusão informacional e de democratização do saber, incluindo a sociedade e não apenas o Estado como ator (DUARTE, 2007, p. 55).

Dez anos depois, Maria Helena Weber (2017, p.23-56) retoma o histórico da comunicação de governo no Brasil e a formulação desenvolvida em diversas pesquisas (WEBER, 2007; 2011) para reconhecer o caráter programático dos estudos sobre comunicação pública no Brasil. Para ela, valorizar o conceito serviu para qualificar a prática de comunicação das instituições brasileiras, ainda que ele possa mascarar ações que beneficiam interesses privados e valores dos dirigentes dessas instituições. Weber entende a comunicação pública como instância de defesa e indicador de qualidade da democracia, tomando como horizonte a perspectiva de Habermas, segundo a qual o debate público é capaz de solucionar a questão dos interesses privados *versus* o interesse público, por meio dos processos deliberativos, cuja tônica é o agir comunicativo, baseado no debate público aberto e racional.

Integrante do mesmo grupo de pesquisa, Fiorenza Carnielli contrapõe a perspectiva normativa no tratamento da comunicação pública, que estaria no plano das "expectativas ideais e das potencialidades éticas", à perspectiva fática – que corresponderia à ação dos sujeitos nas instituições em permanente construção –, e à perspectiva estratégica, "aquela em que a instituição se apresenta como capaz de realizar as funções que a ela são conferidas" e "que se legitima justamente através da defesa do interesse público" (CARNIELLI, 2016, p.1119).

Miola e Marques (2017) também abordam o problema. Os autores apontam que a comunicação pública de Estado tem duas dimensões: uma democrática, que promove participação e controle do Estado pelos cidadãos, por meio da transparência e *accountability*, e outra político-estratégica, voltada para a divulgação institucional. Nessa visão, é legítimo

proteger a imagem das instituições do Estado e buscar a confiança do cidadão para iniciativas do poder público, desde que não seja ultrapassada a linha da atuação promocional, partidária ou personalista. Em outras palavras, os autores defendem que é legítima a divulgação institucional, desde que realizada de forma ética, responsável e fidedigna, sem o propósito de fazer propaganda partidária ou promoção pessoal.

5 A visão ética na comunicação de instituições públicas

É interessante observar que a maioria dos documentos técnicos dos órgãos públicos examinados não adota o termo comunicação pública, ainda que se referencie aos valores democráticos acionados pelos autores que trabalham com o conceito – combinados a objetivos de promoção da imagem institucional.

Na Embrapa, empresa pública de pesquisa agropecuária mantida pelo Governo Federal, a primeira política de comunicação foi formulada em 1995 (DUARTE; SILVA, 2007). Analisamos a segunda edição, publicada em 2002 e ainda em vigor, que não cita a expressão comunicação pública. Fala-se em comunicação empresarial[7] e busca-se compatibilizar valores institucionais, como legitimidade e liderança, com a excelência, tratada como valor mercadológico, e com a inserção social e cidadania:

> Os focos institucional e mercadológico são, agora, entendidos como complementares, de tal modo que a imagem e a reputação, fundamentais para a legitimidade e liderança das organizações, derivam tanto da excelência de produtos e serviços como da sua inserção social, definida pelo exercício pleno da cidadania. (EMBRAPA, 2002, p. 14).

O documento esclarece que "o cliente, o usuário e o cidadão devem merecer a mesma atenção, porque, todos, contribuem decisivamente para a consolidação de sua imagem" (EMBRAPA, 2002, p. 25). Na empresa pública, em 2002, está claro que mesmo a preocupação com a cidadania é apresentada de forma pragmática, sendo justificada pelo interesse da instituição em fortalecer sua imagem e em garantir sua sobrevivência (EMBRAPA, 2002, p. 70). Com essa fundamentação, prescrevem-se posturas pautadas pela transparência, entre outros valores.

[7] O termo é usado certamente por se tratar de uma empresa (mesmo pública). Além disso, os concursos da Embrapa para recrutar profissionais de comunicação incluíam em seus editais conteúdos relacionados à área de comunicação empresarial (BUENO, 2009).

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Como assinala Brandão (2007, p. 11), é a partir do governo do presidente Lula, iniciado em 2003, que o conceito de comunicação pública associado à informação para cidadania e democracia ganha espaço. Pode-se destacar como marco legal mais relevante desse período, no âmbito da atuação da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom-PR), a Lei n°12.683, de 28 maio de 2003. Sob a legislação de 2003, a Secom era uma unidade que integrava a estrutura organizacional Presidência da República, direta e imediatamente vinculada ao Presidente, e estava incumbida de diversas atribuições, vale destacar: a "formulação e implementação da política de comunicação e divulgação social do Governo" e "coordenação, normatização e supervisão" da publicidade e dos patrocínios oficiais (culturais, esportivos, eventos).

Em 2017, com a Lei 13.502, a Secom passou a integrar a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República. Em que pese o impacto da alteração organizacional – vinculação a um ministério e não à Presidência –, o artigo 7º manteve atribuições semelhantes ao escopo da legislação anterior, como as missões de "formular e implementar a política de comunicação e de divulgação social do governo federal" e "coordenar, normatizar, supervisionar e realizar o controle da publicidade e dos patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob o controle da União".

Entre os dispositivos legais deste período, além das leis mencionadas acima, realce para o Decreto n° 6.555, de 8 de setembro de 2008, que apresenta diretrizes da Secom e cujas recomendações expressam valores éticos e a concepção de como deveria se materializar a comunicação pública no âmbito do Executivo Federal.

Alguns destaques merecem atenção: a divulgação "dos direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição"; o estímulo à "participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas"; a introdução, no decreto, da dimensão da imprensa nas contratações de agências do mercado para a atividade de relacionamento com a imprensa (orientação, normatização e aprovação de serviços de assessoria de imprensa); a comunicação com caráter educativo, informativo e de orientação social; a valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero e de orientação sexual; o reforço das atitudes que promovam o desenvolvimento humano e o respeito ao meio ambiente; vedação do uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Esses pontos permitem assegurar a existência de amparo legal-normativo para a Secom formular diretrizes, guias, preceitos, etc. Apesar da ênfase na publicidade e nos patrocínios, ao reunir o conjunto de documentos oficiais (decretos, instruções normativas, portarias, notas técnicas, manuais de procedimento e outros documentos – alguns disponíveis no site da Secom), percebe-se maior abrangência nos enfoques, com produção de orientações para áreas como comunicação digital, imprensa, relações públicas no exterior, marca, etc.

Quanto aos códigos profissionais de ética, embora não se trate de norma oficial, a Secom adotou como referências o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CONAR, 2008) e o Código de Ética dos Profissionais da Propaganda (CENP, 2010), ainda que sem caráter impositivo, ao contrário das regulamentações e leis específicas da administração pública: Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994), que apresenta Códigos de Ética Profissional do Servidor Público (BRASIL, 1990); Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que consolidou o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2007); e o Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 21 agosto de 2000 (BRASIL, 2000).

Além de regras deontológicas, aplicáveis a todos os servidores, sem especificidades em relação aos profissionais comunicadores, vale registrar artigos desses documentos com impacto mais direto na comunicação pública. O artigo 11º do Código de Conduta da Alta Administração Federal (BRASIL, 2000) adverte sobre a exposição pública, para a sociedade, de divergências internas: "as divergências entre autoridades públicas serão resolvidas internamente, mediante coordenação administrativa, não lhes cabendo manifestar-se publicamente sobre matéria que não seja afeta a sua área de competência" (BRASIL, 2000, sem paginação).

Na sequência, o artigo 12º é taxativo: "é vedado à autoridade pública opinar publicamente a respeito: I - da honorabilidade e do desempenho funcional de outra autoridade pública federal; e II - do mérito de questão que lhe será submetida, para decisão individual ou em órgão colegiado" (BRASIL, 2000, sem paginação).

Por sua vez, o Código de Ética do Servidor, reitera, no artigo VII, a necessária transparência e prestação de contas a respeito dos atos praticados pelo Estado, exceto em casos de segurança nacional ou sigilo de investigações policiais. "A publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão

comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar" (BRASIL, 1994, sem paginação)., registra o texto.

Adiante, no artigo VIII, novas determinações sobre o direito social da informação: "Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública" (BRASIL, 2000, sem paginação).

O artigo VIII encerra com uma advertência sobre os riscos de servidores e governantes faltarem com a verdade: "Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corretivo do hábito do erro, da opressão, ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação" (BRASIL, 2000, sem paginação), com certa grandiloquência.

Há também artigos relacionados ao atendimento nos serviços públicos, espaços onde a reputação do Estado é construída no relacionamento direto com os cidadãos. "A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral" (BRASIL, 1994, sem paginação), salienta o artigo IX.

Outro trecho do Código de Ética do Servidor preconiza, com ênfase, a necessidade de um padrão de eficácia de atendimento aos usuários dos serviços públicos. "Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos" (BRASIL, 1994, sem paginação)., sublinha o artigo X.

Apesar do trâmite e validação internos – e esporadicamente serem apresentados ao debate público – a Secom chegou a produzir diversos preceitos e premissas sobre a comunicação pública. Um destes documentos, "Princípios da Comunicação Pública", foi apresentado pelo Ministro Luiz Gushiken, então titular da Secom, no III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação, em São Paulo, nos dias 18 a 20 de outubro de 2005 (GUSHIKEN, 2005). Em consonância com o dever constitucional do Estado de prestar informações à sociedade, Gushiken enumerou sete mandamentos da comunicação pública, aqui resumidos:

a) a base para o exercício da cidadania é o direito social da informação;

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

b) é obrigação dos governantes prestarem contas de seus atos;
c) a comunicação pública deve sempre valorizar conteúdos educativos, informativos e de utilidade pública;
d) a comunicação pública não pode fazer promoção pessoal de administradores;
e) a comunicação pública deve ter referência nos interesses legítimos da sociedade, de modo mais amplo e democrático;
f) a comunicação pública deve estabelecer uma relação de diálogo e contribuir para prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade;
g) a ética da comunicação pública é servir sempre a verdade e garantir credibilidade.

(GUSHIKEN, 2005, sem paginação).

Em versões mais atualizadas, o documento incorporou três recomendações e foi abordado na conferência "Comunicação Pública", proferida pelo titular da Secom, na abertura do III Seminário Latino-americano de Pesquisa da Comunicação, em 13 de maio de 2005, realizado na Universidade de São Paulo e promovido pela Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC).

A primeira recomendação trata da "observância aos princípios da administração pública: legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade" (GUSHIKEN, 2005, sem paginação). A segunda, preconiza "estimular a participação do cidadão na definição de políticas públicas" (GUSHIKEN, 2005, sem paginação). O terceiro enunciado recomenda "garantir o pluralismo e valorizar a diversidade regional" (GUSHIKEN, 2005, sem paginação).

Na análise desses princípios de comunicação pública, apoiada nas contribuições de diversos autores no campo da comunicação pública, como abordado na primeira parte deste artigo, fica clara a busca de práticas e mecanismos que garantam acesso à informação, diálogo e participação, requisitos que fortalecem a democracia baseada na "isonomia (igualdade dos cidadãos perante a lei) e na isegoria (o direito de todos para expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público)" de acordo com Chauí (2012).

O conjunto de princípios permite identificar, nos autores e nos documentos pesquisados, alguns atributos comuns do conceito de comunicação pública e caminhos ainda não percorridos, mas inspiradores: é a sociedade, com sua pluralidade de conflitos, quem preside as relações com o Estado. O pressuposto normativo subjacente é o de que os sistemas de comunicação pública devem estar a serviço dos cidadãos e não dos governantes.

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

No âmbito do Poder Legislativo, cabe destacar o Manual de Redação da Secom da Câmara dos Deputados, editado em 2004 (MALAVAZZI, 2004). Nele aparece, com clareza, a combinação entre valores democráticos, objetivos institucionais e a ética jornalística voltada para o campo do jornalismo público (Bernardes, 2008). O manual classifica a rádio, TV, jornal e agência de notícias da Câmara como veículos de comunicação pública, por sua vinculação institucional e por seu compromisso com o cidadão. Ao lado de objetivos relacionados à democracia – informar para aumentar a transparência da instituição e permitir da participação nas decisões –, adota valores do jornalismo, como exatidão, isenção e imparcialidade, colocando seu trabalho como complementar ao da mídia comercial, por cobrir assuntos que não recebem a atenção devida (MALAVAZI, 2004, p. 25). Isso para "que haja maior correspondência entre a imagem pública da Câmara e a realidade da atividade legislativa, sem as distorções derivadas de estereótipos e preconceitos" (MALAVAZI, 2004, p. 23).

A política de comunicação social da Polícia Federal data inicialmente do mesmo ano – 2004. A versão analisada aqui é a de 2008, modificada em 2009. Nela não existe referência a comunicação pública, mas se fala no "processo democrático que consolidou direitos e garantias fundamentais, como a preservação da honra, da intimidade e da vida privada, da imagem, bem como da liberdade de expressão e o direito de informação" (BRASIL, 2008). Além desses direitos e da divulgação de serviços oferecidos à sociedade, a política aponta entre os objetivos da comunicação preservar a imagem da instituição, de modo que o conhecimento sobre os resultados alcançados justifique os investimentos realizados. Como no caso da Embrapa e da Câmara, vê-se a combinação entre direitos e a promoção da imagem institucional.

O Conselho Nacional de Justiça edita resolução sobre a Comunicação Social no Poder Judiciário em 2009. Já o Conselho Nacional do Ministério Público só vai editar uma recomendação que estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro em 2016, modificando-a em 2017. Nenhum dos dois documentos cita o termo comunicação pública, mas se referem ao interesse público, a transparência, a participação e ao direito à informação, que facilite o conhecimento dos cidadãos sobre a Justiça e o acesso aos serviços prestados por ela. Aparecem ainda os direitos do cidadão, a participação no debate e formulação de políticas públicas que envolvam esses direitos. Ambos assinalam o respeito à diversidade e a vedação ao personalismo. Por fim, o objetivo de construir a imagem:

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

> [...] promover o Poder Judiciário junto à sociedade de modo a conscientizá-la sobre a missão exercida pela Magistratura, em todos os seus níveis, otimizando a visão crítica dos cidadãos a respeito da importância da Justiça como instrumento da garantia dos seus direitos e da paz social. (CNJ, 2009, Art. 1o, VI).

Comparando os documentos aqui analisados, infere-se que, apesar das especificidades já apontadas, existe um ponto de convergência: a associação de comunicação com as noções de transparência, publicidade e *accountability* (no sentido de prestação de contas ao público) embora nem sempre os documentos explicitem isso textualmente. As três visões estão diretamente vinculadas ao direito à informação, que é cada vez mais reconhecido como um direito democrático fundamental. O pressuposto é que a transparência é eficaz na mudança de comportamento das instituições políticas, uma vez que facilita a vigilância cidadã (FOX, 2007).

A transparência das instituições políticas é apontada na literatura como um dos requisitos para a legitimidade democrática (LODGE, 1994). Na mesma perspectiva Ball (2009) considera que a discussão sobre transparência envolve três aspectos. O primeiro trata a transparência como um valor público abraçado pela sociedade como mecanismo para combater a corrupção e ressalta a função da prestação de contas ou *accountability* (O'DONNELL, 1998). O segundo concebe a transparência como sinônimo de tomada de decisões aberta pelos governantes e representantes políticos; tem como pano de fundo a noção de governo aberto (FARIA, 2012). O terceiro trata a transparência como um complexo instrumento de boa governança pública. O que une as três perspectivas é a ideia de transparência como ideal de mandato oficial do público. Trata-se do que Papaloi e Gouscos (2013) denominam de empoderamento do cidadão, uma vez que a transparência, em tese, poderia oferecer potenciais formas de controle pelo público, além de seu potencial para restabelecer a confiança nas instituições.

Esse referencial influenciou a formulação das políticas em geral e das políticas de comunicação ao longo dos anos 2000. Cabe ressaltar, contudo, que a relação entre transparência e confiança não é automática, pois envolve muitos fatores e variáveis de elevada complexidade (BARROS, 2015). Existem várias ressalvas a essa perspectiva otimista sobre os potenciais da transparência pública, especialmente quanto ao ideal de controle cidadão. Afinal, nem sempre a transparência inclui efetivamente o cidadão comum, devido a

uma série de barreiras e obstáculos tanto para o acesso quanto para a compreensão dos dados e informações divulgados (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018). Nesse sentido, os autores apresentam questionamentos como: "o que pode ser visto?"; "o que a transparência deixa ver?"; "qual é a fonte da informação?"; "quem controla os dados divulgados"? (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018, p. 8). Tais indagações levam à reflexão sobre as assimetrias de poder envolvidas nos processos de transparência, com pouco espaço para o controle efetivo do cidadão, a despeito das intenções declaradas nos documentos normativos de órgãos públicos aqui analisados.

Vários estudos apontam que nem sempre os efeitos sociais da transparência são necessariamente positivos (BARROS, 2015; PISSARRA; MAINIERI, 2019; PARAVENTI, 2013; PIMENTA, 2019). Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que as decisões sobre o que tornar público e como fazê-lo dependem, em grande medida, das políticas de cada instituição. Em segundo lugar, existe um pressuposto generalizado de que todos os públicos seriam bem informados e capazes de buscar e compreender os conteúdos divulgados. Como resume Pimenta:

> Transparência (...) enquanto metáfora é muito imprecisa e enganadora, assumindo por vezes a função ideológica de encobrir a realidade e pressupor normatividade. Sua eficácia está muito interligada à receptividade da informação pelo cidadão. (PIMENTA, 2019, p. 14).

Quando se trata de transparência política, é inevitável mencionar sua relação com a prestação de contas (O'DONNELL, 1998, p. 98). O autor ressalta que as formas de responsabilização ainda são frágeis, especialmente a *accountability* horizontal, ou seja, a que se baseia no desempenho de políticas e de instituições legislativas e judiciais para exercer controle democrático em relação à governança política. Enquanto a *accountability* vertical assegura a manutenção da democracia, no sentido de que os cidadãos podem escolher seus representantes através do voto, a *accountability* horizontal permite a estabilidade do sistema político. Por essa razão, as estruturas burocráticas são atores cruciais quando se trata de *accountability* horizontal. Uma das funções dessas burocracias é fornecer informações aos cidadãos e, nesse sentido, é essencial que as informações sejam confiáveis, segundo O'Donnell (1998). Isso se aplica diretamente ao caso em estudo. Aqui, mais uma vez, ressaltam-se as assimetrias de poder quanto ao controle da transparência, conforme mencionado anteriormente (PIMENTA, 2019).

DOI: 10.19132/1807-8583202253.103789

Na mesma perspectiva teórica de O'Donnell, ao analisar a relação entre Estado e cidadão, Adam Przeworsky (1998) aponta que os representantes eleitos delegam muitas das funções do Estado e da gestão dos serviços públicos aos próprios cidadãos, por meio de políticas públicas. Isso representa um paradoxo, porque nem sempre fica claro qual é o papel político dos funcionários burocráticos, a exemplo dos profissionais dos sistemas de comunicação e informação. Afinal, eles são representantes do povo ou agentes do governo? Uma alternativa para regular essa relação entre Estado e cidadãos de uma maneira positiva e democrática, segundo Przeworsky (1998), é garantir a liberdade de expressão aos cidadãos, para que eles possam relatar de maneira vigilante possíveis abusos e exigir a responsabilização dos líderes e burocratas das instituições estatais. Entretanto, outra vez nos deparamos com as dificuldades no que se refere a uma visão questionável quanto ao nível de informação e de interesse de públicos tão variados e heterogêneos, alguns com limitações tanto de acesso quanto de compreensão das informações divulgadas (PISSARRA; MAINIERI, 2019, p. 4).

Como destaca Amorim (2013), ao discutir o conceito de opinião pública democrática, a liberdade de expressão, numa visão republicana, vai além de um direito individual e pré-político. Ou seja, relaciona-se à capacidade de cada cidadão participar da elaboração e da aplicação das leis e políticas. Por isso, mais do que a liberdade de falar, compreende também a liberdade ou o direito de ser ouvido (AMORIM, 2013, p. 75).

Como Jonathan Fox (2007, p. 663) argumenta, os conceitos de transparência e responsabilidade estão intimamente ligados: “a transparência deve gerar responsabilidade”. Por outro lado, o autor argumenta que “acontece que a transparência é necessária, mas longe de ser suficiente para produzir responsabilidade” (FOX, 2007, p. 667). Para o autor, a *accountability* plena exige responsabilidade e possibilidade de sanções. Assim, uma determinada instituição pode ser transparente, mas não necessariamente responsável ou *accountable*. Isso porque, apesar das interfaces existentes, a relação entre transparência, *accountability* e responsividade não é direta e nem automática (BARROS, 2015).

A importância da publicidade nesse debate é que “a consolidação de uma política da publicidade exige a existência de um governo transparente, no limite dos processos de justificação pública” (FILGUEIRAS, 2011, p. 88). A publicidade “é voltada para fortalecer a cidadania, concentrando energias na configuração de uma esfera governamental disposta a evitar a prática do segredo” (SILVA, 2005, p. 455).

Convém salientar, contudo, que publicidade "não se confunde com transparência", adverte o autor, pois a transparência diz respeito "à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas". A publicidade, por sua vez, "demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade". Por essa razão, "exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, em que, observadas a pluralidade dos interesses e as diferenças de condição social, as instituições consideram igualmente os interesses dos diferentes cidadãos" (FILGUEIRAS, 2011, p. 79).

Se a publicidade "é inerente ao poder, tornar públicos os atos dos representantes políticos é indispensável para a democracia e o exercício da representação política" (BARROS; SANTOS, 2017, p. 365). Assim, a transparência "deve ser contrastada a uma noção de funcionalidade do segredo, em que nem toda política ou decisão deve ser transparecida. Todavia, a decisão de ocultá-las deve ser tomada publicamente" (FILGUEIRAS, 2011, p. 88).

Em suma, a transparência "repercute na *accountability* política na medida em que são criadas condições concretas para o fortalecimento do fluxo de informações, ampliação dos canais de justificativas e otimização da prestação de contas" (SILVA, 2016, p. 33). No caso da transparência política, o autor ressalta que os sistemas públicos de comunicação e informação "possibilitam de modo ágil e remoto, as ações de comunicar, indagar, replicar, justificar e contestar, ampliando os mecanismos de controle e de publicidade que estão no cerne da concepção de *accountability*" (SILVA, 2016, p. 33). Toda essa dinâmica entre transparência, publicidade e *accountability* constitui aspecto fundamental no debate político sobre comunicação atualmente.

Convém salientar, contudo, que nesse jogo de interfaces e aproximações entre os conceitos em questão, a publicidade tende a exercer uma função normativa, no sentido de orientar projetos de transparência pública. As demais relacionam-se mais diretamente com o campo das práticas, no qual estão implicadas as relações derivadas do campo ético. Nesse sentido, a gestão ética dos processos relacionados à transparência pública constitui um dos principais desafios das instituições na atualidade (PARAVENTI, 2013).

6 Considerações finais

O exame dos textos selecionados indica a confirmação da primeira hipótese desta pesquisa, de que existe uma dimensão normativa relevante na pesquisa brasileira sobre

comunicação pública, ligada à necessidade de legitimação da atividade. Entre os exemplos que destacamos estão Matos (2009) e a análise de Brandão (2007).

A pesquisa indica também a confirmação parcial da segunda hipótese, uma vez que vimos, tanto na pesquisa como nos textos normativos de instituições públicas sobre o tema, os valores de promoção da democracia e da cidadania predominarem, conforme discutimos acima. Por outro lado, verificamos que, diferente da nossa hipótese, o termo comunicação pública não é empregado nos textos técnicos e nas políticas, ainda que os valores ligados a ela na literatura estejam presentes.

A análise da obra de Bucci (2000, 2008, 2015) e de textos como os de Kucinski (2009) mostrou que, como propusemos na terceira hipótese, muitas vezes os mesmos sujeitos são pesquisadores e profissionais de comunicação pública, com formação e experiência original em jornalismo, o que leva a uma combinação de valores relacionados a democracia e a cidadania com valores profissionais do jornalismo, como isenção e pluralismo. Os limites desta pesquisa não nos permitem afirmar, contudo, que essa seja a visão predominantes na literatura e na produção técnica sobre comunicação pública no Brasil.

Por outro lado, a análise de trabalhos como os de Weber (2007), Miola e Marques (2017) revelou como a produção brasileira sobre comunicação pública lida com a justaposição de valores relacionados ao interesse público, democracia e cidadania com objetivos e valores relacionados à promoção da imagem institucional, questão proposta pela quarta hipótese da nossa pesquisa.

Naturalmente as limitações do artigo, da amostra e do método de análise fazem com que as conclusões devam ser tomadas apenas como indicativas. Os documentos analisados comportam diversos elementos que não puderam ser explorados aqui. Novos estudos estendendo o exame dessas obras, com amostras mais amplas da produção e avaliação quantitativa da presença dos temas podem complementar nossa avaliação exploratória.

Um primeiro caminho seria ampliar a amostragem de documentos técnicos e da legislação, incluindo, por exemplo, instituições estaduais e municipais, não incorporadas neste artigo, ou os veículos públicos, onde a interseção entre valores do jornalismo e da democracia possivelmente se manifesta de maneira ainda mais intensa. É o que aparece no artigo em que Rothberg e Seridório (2020) analisaram os manuais e códigos editorais da TV Cultura de São Paulo e da TV Brasil. À luz do conceito de comunicação pública, os autores investigaram os princípios do jornalismo público, segundo os documentos das duas emissoras, e as práticas recomendadas para atingi-los, verificando que “enquanto a TV Brasil

situa a precisão como meio da busca pela verdade, a TV Cultura valoriza o papel da mediação realizada pelos jornalistas para operar um debate alegadamente equidistante entre os atores" (ROTHBERG; SERIDÓRIO, 2020, p. 60).

Outro caminho interessante na reflexão sobre os valores expressos na comunicação pública brasileira seria examinar os cursos e disciplinas que tratam do tema. Apesar de poucos, eles já existem e contribuem para a formação de profissionais e pesquisadores, em nível de graduação, pós-graduação e extensão.

Ainda em termos de desdobramentos dessa agenda de pesquisa, outro foco relevante a ser explorado futuramente diz respeito aos valores políticos e profissionais dos agentes que atuam diretamente na gestão, implementação e atividades de comunicação pública das instituições cujos documentos foram aqui analisados.

Também relevante é a atuação de associações. Desde a década de 1990, os profissionais que atuam no setor vêm se organizando em iniciativas que vão desde o Fórum Nacional de Comunicação e Justiça, fundado em 2002, até a Associação Brasileira de Comunicação Pública, (ABCPública), criada em 2016.A atuação dessas organizações e os documentos produzidos por elas certamente expressam e contribuem para consolidar valores do campo da comunicação pública no Brasil. Este artigo, aliás, nasceu em 2018, da ideia da ABCPública de propor a formulação de um Código de Ética do Comunicador Público. A reflexão aqui desenvolvida pretendeu contribuir para essa discussão.

Referências

ABRAPCORP. Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas. CONGRESSO DA ABRAPCORP, 10., 2016, São Paulo. **Anais** [...]. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2016.

ADLER, F. The value concept in sociology. **American journal of sociology**, [s.l.], v. 62, n. 3, p. 272-279, 1956.

ALMEIDA, J. F.; CABRAL, V.; PAIS, M. Valores nos anos 90: romantismo ou pragmatismo? **Sociologia Problemas e Práticas**, Lisboa, v. 8, p. 174-188, 1990.

AMORIM, A. P.. A opinião pública democrática e a defesa pública da liberdade de expressão. *In*: LIMA, V. A.; GUIMARÃES, J. (org.). **Liberdade de expressão**: as várias faces de um desafio. São Paulo: Paulus, 2013. p. 65-80.

BALL, C. What is transparency*?* **Public Integrity**, London, v. 11, n. 4, p. 293-308, 2009.

BARROS, A. T.; SANTOS, T. T. Informação política e interação digital nos parlamentos dos países lusófonos. **Análise Social**, Lisboa, n. 233, p. 360-391, 2017.

BARROS, A. T. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, p. 338-368, 2015.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. Contribuições francesas ao debate brasileiro sobre comunicação pública. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: Universidade Positivo, 2009.

BARROS, A. T; COSSON, R. Valores políticos dos agentes pedagógicos dos projetos de educação para a democracia do Congresso Nacional. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 2, p. 268-297, 2017.

BERNARDES, C. O conceito de jornalismo público nos veículos da Câmara dos Deputados. **Revista PJ: Br Jornalismo Brasileiro**, São Paulo, v. 5, n. 10, p. 10, 2008.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública:** Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-33.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 85, de 8 de setembro de 2009. Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, ano 146, n. 219 p. 86, 17 set. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n. 58, de 5 de julho de 2017. Estabelece a Política de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Caderno Processual, Brasília, n 135, p. 9-12, 20 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Instrução normativa n. 013/2008-DG/DPF, de 30 de outubro de 2008.** Institui a Política de Comunicação Social da Polícia Federal. Brasília, 2008. Documento interno.

BRASIL. Lei n. 12.683, de 28 maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2003.

BRASIL. Lei n. 13.502 de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 nov. 2017.

BRASIL. Decreto n° 6.555, de 8 de setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 2008. Retificado na edição de 15 set. 2008.

BRASIL. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 1994.

BRASIL. Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 fev. 2007.

BRASIL. Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 1994.

BRASIL. Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 fev. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Código de Conduta da Alta Administração Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 ago. 2000.

BRASIL. Presidência da República. Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1990.

Brasil. Presidência da república. Secretaria de Comunicação Social. Instrução Normativa n. 1 de 27 de julho de 2017. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jul. 2017.

BUCCI, E. **Sobre ética e imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BUCCI, E. **Em Brasília, 19 horas:** a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso:** a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUENO, W. C. **Comunicação empresarial**: políticas e estratégias. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARNIELLI, F. Z. A comunicação das instituições públicas sob as perspectivas normativa, fática e estratégica. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE RELAÇÕES PÚBLICAS. 10., 2016. FARIAS, L. A.; LOPES, V. S. C. (org.). **Anais** [...]. São Paulo, 2016. Porto Alegre: Edipucrs, 2016. p. 1108-1123.

CENP. Conselho Executivo das Normas-Padrão. **Código de Ética dos Profissionais da Propaganda**. São Paulo, 2010.

CHAUÍ, M. Público, privado, despotismo. *In*: NOVAES, A. (org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 345-390.

CHAUI, M. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2012.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, n. 3, p. 95-120, 1988.

COMPOLÍTICA. Associação de Pesquisadores em Comunicação Política. ENCONTRO ANUAL COMPOLÍTICA, 7., 2017, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2017.

CONAR. Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária**. São Paulo, 2008.

COSTA, J. R. V. **Comunicação de interesse público: i**deias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DUARTE, J; SILVA, H. D. Política de comunicação empresarial e gestão empresarial: a experiência da Embrapa. **Organicom**, São Paulo, ano 4, n. 6, p. 10-25, 1. sem. 2007.

DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública:** Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Assessoria de Comunicação Social. **Políticas de Comunicação Social da Embrapa**. Brasília, 2002.

FARIA, C. F. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Edições Câmara, 2012.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

FIGUEIREDO, A. M. Ética: origens e distinção da moral. **Saúde, Ética & Justica**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 1-9, 2008.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice,** London, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P.. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós,** Brasília, v. 21, n. 2, p. 1-21, maio/ago., 2018.

GUSHIKEN, L. Princípios da Comunicação Pública. III Seminário Internacional Latino-Americano de Pesquisas em Comunicação. **Anais...** São Paulo, 18 a 20 de outubro de 2005. Disponível em: https://conferenciafw.wordpress.com/ Acesso em: 19 de nov. 2021.

HASWANI, M. O jornalismo disseminador de informações de serviços públicos governamentais no Brasil: colaboração ou desvio? *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE RELAÇÕES PÚBLICAS, 10., 2016, [s.l.]. **Anais** [...]. Porto Alegre: Edipucrs, 2016. p. 1207-1221.

JOHNSON, A. G. Valores. *In*: JOHNSON, A. G. **Dicionário de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. p. 247-248.

KUCINSKI, B. **Diálogos da perplexidade: reflexões críticas sobre a mídia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

KUNSCH, M. M. K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

LODGE, J. Transparency and democratic legitimacy. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, [s. l.] v. 32, n. 3, p. 343-368, 1994.

MALAVAZI, A. **Manual de redação:** Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

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

MIOLA, E.; MARQUES, F. P. J. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. *In:* CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 7., 2017, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability and new poliarchies. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAPALOI, A; GOUSCOS, D. Parliamentary information visualization as a means for legislative transparency and citizen empowerment? **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, Krems an der Donau, v. 5, n. 2, p. 174-186, 2013.

PARAVENTI, A. E. F. C. **Comunicação para o desenvolvimento da ética organizacional: desafios, estratégias e resultados em quatro organizações brasileiras**. 2013. Dissertação (Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PIMENTA, C. Transparência opaca: metáfora, modelo, ideologia. *In:* CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO SOBRE TRANSPARÊNCIA. 2., 2019, Porto. **Anais** [...]. Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2019.

PISSARRA, J.; MAINIERI, T. Comunicação e democracia nos labirintos da rede. **Revista de Comunicação e Linguagens**, Lisboa, n. 51, p. 1-7, 2019.

PRZEWORSKY, A. El Estado y el ciudadano. **Política y Gobierno,** Ciudad de México. v. 5, n. 2, p. 341-379, 1998.

ROKEACH, M. The role of values in public opinion research. **Public Opinion Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 547-559, 1968.

ROTHBERG, D.; SERIDÓRIO, D. F. Códigos editoriais e deontología do jornalismo público no Brasil. **Líbero**, São Paulo, ano 23, n. 46, p. 58-75, jul./dez. 2020.

SANT'ANNA, F. **Mídia das fontes**: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro: um olhar sobre a ação midiática do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

SCHWARTZ, Shalom H. **Values and culture**. London: Routledge, 1997.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SILVA, S. P. **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

VIANA, N. **Os valores na sociedade moderna**. Brasília: Thesaurus, 2007.

WEBER, M. H. Na comunicação pública, a captura do voto. **Logos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 21-42, 2007.

WEBER, M. H. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. *In*: KÜNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 101-119.

WEBER, M. H; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. (org.). **Comunicação pública e política:** pesquisas e práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

WEBER, M. H. Talhos da cidade feita poesia, política, notícia. **Revista ECO-Pós**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 262-268, 2017.

WOUTERS, C. Como continuaram os processos civilizadores: rumo a uma informalização dos comportamentos e a uma personalidade de terceira natureza. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 27, p. 546-570, 2012.

Ethics in politics and research on communication in the Brazilian public service

Abstract

This exploratory study examines normative elements present in Brazilian texts about communication in the public service. We analyze two sets of documents: on the one hand, communication policies of public institutions and proposals for codes of professional ethics; on the other, studies by reference authors and research presented at recent events. We identify values linked to the promotion of democracy and citizenship, which are articulated to professional values in the field of public

communication, especially public journalism, such as exemption and pluralism. In the analysis, we identify a contrast between these values - both the democratic and the professional - and values that are presented as external interests, either the commercial press or other members of the institution, not the communication professionals - for example, parliamentarians, and managers of public institutions.

Keywords

Communication in the public service; Public communication; Ethics and public communication; Democratic values; Values in the public service

Autoria para correspondência

Antonio Teixeira de Barros
antonibarros@gmail.com

Como citar

LEMOS, Claudia Regina Fonseca; BARROS, Antonio Teixeira de; FARIA, Armando Medeiros de. A ética nas políticas públicas e nas pesquisas sobre comunicação no serviço público brasileiro. **Intexto**, Porto Alegre, n. 53, e-103789, jan./dez. 2022. DOI: http://doi.org/10.19132/1807-8583202253.103789

Recebido em 01/06/2020
Aceito em 04/11/2021

Copyright (c) 2022 Antonio Teixeira de Barros, Claudia Regina Fonseca Lemos, Armando Medeiros de Faria. Creative Commons License. Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. Os Direitos Autorais dos artigos publicados neste periódico pertencem aos autores, e os direitos da primeira publicação são garantidos à revista. Por serem publicados em uma revista de acesso livre, os artigos são de uso gratuito, com atribuições próprias, em atividades educacionais e não-comerciais.