

(Re)conceituando a comunicação pública para enfrentar a desinformação

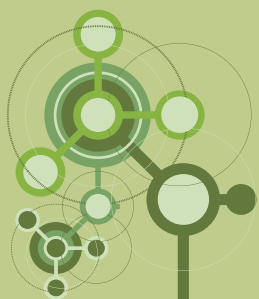
Reconceptualizing public communication to cope with disinformation

(Re)conceptualizar la comunicación pública para hacer frente a la desinformación



Danilo Rothberg

- Livre-docente em Sociologia da Comunicação.
- Bacharel em Comunicação.
- Mestre em Comunicação e Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista(Unesp).
- Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Unesp.
- Diretor Científico da Compós - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (2023-2025).
- E-mail: danilo.rothberg@unesp.br



RESUMO

A comunicação pública pode facilitar a provisão de pluralidade de perspectivas e informação com contextualização adequada, precisão e confiabilidade. Este artigo tem o objetivo de aplicar a metodologia de revisão sistemática da literatura para reconstituir, em um percurso original, respostas a questões prementes na área. Assim, recuperamos aspectos usuais da conceituação específica no Brasil, indicamos sua contribuição para a formação de identidades democráticas e o enfrentamento da desinformação, e revisitamos e problematizamos suas bases legais, além de sugerir aperfeiçoamentos cabíveis.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • ACESSO À INFORMAÇÃO • ASPECTOS LEGAIS • DESINFORMAÇÃO.

ABSTRACT

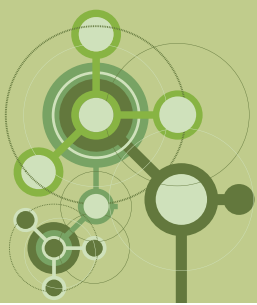
Public communication can facilitate the provision of a plurality of perspectives and information with adequate contextualization, accuracy, and reliability. This study aims to apply a systematic literature review to reconstitute answers to pressing questions in the area in an original way. Thus, this study recovered common aspects of the specific conceptualization in Brazil, indicated its contribution to the formation of democratic identities and the fight against disinformation, revisited and problematized its legal bases, and suggested appropriate improvements.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • ACCESS TO INFORMATION • LEGAL ASPECTS • DISINFORMATION.

RESUMEN

La comunicación pública puede proveer una pluralidad de perspectivas e información con una contextualización, precisión y confiabilidad adecuadas. Este artículo tiene como objetivo aplicar la metodología de revisión sistemática de la literatura para reconstituir, de manera original, respuestas a preguntas urgentes en el área. Así, recupera aspectos comunes de la conceptualización específica en Brasil, señala su contribución a la formación de identidades democráticas y al enfrentamiento a la desinformación, y revisa y problematiza sus bases jurídicas, además de sugerir mejoras oportunas.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • ACCESO A LA INFORMACIÓN • ASPECTOS LEGALES • DESINFORMACIÓN.



INTRODUÇÃO

A provisão de uma pluralidade de perspectivas e de informação com contextualização adequada, precisão e confiabilidade é vital para que uma democracia tenha força. A qualidade da Comunicação Pública (CP), em suas várias definições, depende da capacidade de assegurar tal provisão. Seja ela originada em mídias industriais adotem padrões éticos que preservem o equilíbrio e a diversidade de visões, emissoras de radiodifusão pública, movimentos sociais, organizações do terceiro setor ou governos, a CP assume centralidade quando se espera que a construção da cidadania e a formação da opinião pública ocorram com autonomia, liberdade e, sobretudo, sejam baseadas em dados corretos.

Apesar de essa breve apreciação normativa se sustentar em extensas teorizações, os fundamentos das práticas de CP assim idealizadas nem sempre são elucidados adequadamente. Assim, cabe refletir acerca de questões importantes no contexto, que incluem: qual é a especificidade da CP no Brasil? Qual é seu papel na legitimação da democracia como via pacífica de resolução de conflitos? Há espaço para aperfeiçoamento de sua sustentação legal no contexto brasileiro?

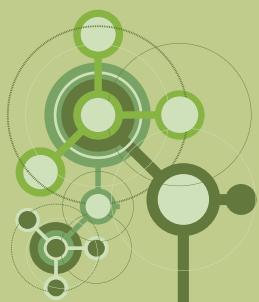
Este artigo tem o objetivo de indicar respostas a essas três questões, em um percurso original que revisita a diversidade de conceitos imprescindíveis à compreensão do tema presentes na literatura especializada, e propõe indagações e ponderações que buscam instigar reflexões pertinentes. Por meio da metodologia de revisão sistemática da literatura, recuperamos aspectos usuais da conceituação de CP, tal como ela vem sendo desenvolvida no Brasil (seção 2); indicamos como a comunicação pública pode contribuir para a formação de identidades democráticas e o enfrentamento da desinformação (seção 3); e revisitamos e problematizamos as bases legais da CP no Brasil, além de sugerir aperfeiçoamentos cabíveis (seção 4).

A importância do artigo está em esclarecer por que razões a comunicação pública pode representar, em especial no contexto político e social brasileiro, uma das mais promissoras formas de enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas, além de sugerir práticas cabíveis e refletir sobre como pode ser melhorada.

CONCEITO E NORMATIVIDADE DA CP NO BRASIL

Textos fundamentais sobre a comunicação pública no Brasil publicados a partir de meados dos anos 2000 tiveram, em parte, como pano de fundo a exigência de enfrentamento dos desafios teóricos e práticos trazidos pela redemocratização após 1985 para a construção de parâmetros de atuação de comunicadores nos setores usualmente considerados produtores de CP (sem prejuízo de outras inclusões, dependendo da ótica de estudo), quais sejam: mídias industriais; radiodifusão pública; terceiro setor e movimentos sociais; governos. É o caso, por exemplo, das coletâneas organizadas por Oliveira (2004), Duarte (2009) e Kunsch (2011).

Essas obras centrais foram seguidas por outras, que passaram a descrever casos de implementação bem ou malsucedida dos princípios desenvolvidos em resposta à necessidade de afirmação da CP no Brasil democrático. É o caso, por exemplo, de Marques e Matos (2011), Matos (2013), Weber, Coelho e Locatelli (2017) e Matos e Gil (2019). Trata-se de literatura volumosa, que caracteriza exaustivamente a teoria e a prática da CP no contexto específico de um país que vivencia obstáculos decorrentes de uma cultura política de elevada apatia e descrença nas instituições democráticas, em níveis que se destacam na América



Latina e mesmo mundialmente, conforme demonstrado pelas sondagens Latinobarómetro² e World Values Survey³: entre 49 países de todo o planeta, o Brasil é o que exhibe o quinto menor índice de confiança no governo; em toda a América Latina, é o país que exhibe o menor índice de satisfação com a democracia.

Esse percurso teórico é complexo e tem sido mantido vivo por dezenas de dissertações e teses nos programas de pós-graduação nas ciências sociais aplicadas e humanidades no Brasil, disponíveis nos repositórios online das instituições de ensino e pesquisa. A revisão desse vasto material está além dos propósitos deste artigo, e assim resumimos em poucos parágrafos, em benefício da continuidade do raciocínio, as características da CP sob a normatividade proposta pela literatura brasileira.

Trata-se de uma comunicação que não é refém da propagação planejada de interesses particulares, sejam eles de grupos políticos ou elites econômicas, ao mesmo tempo disfarçando-se de comunicação de interesse público. Essa expressão – interesse público – não é de apreensão pacífica, mas pode ser usada como equivalente, em linhas gerais, ao interesse coletivo no sucesso de políticas públicas que busquem justiça social e sejam capazes de reduzir as enormes desigualdades sociais, econômicas e políticas nos campos de saúde, educação, trabalho, previdência social etc. Nesse contexto, por definição, a CP deve, primordialmente, dar visibilidade aos meios de acessar serviços públicos que busquem a justiça social nas diversas áreas de políticas públicas, objetivando o atendimento dos direitos sociais previstos no Capítulo II da Constituição brasileira.

É uma comunicação que permita a construção de esferas públicas, nas quais as diversas perspectivas em jogo no cenário de luta política estejam representadas com igualdade, fidedignidade e contextualização adequada; que proporcione a expressão e a visibilidade necessárias às variadas demandas existentes na sociedade, de modo a favorecer o diálogo ético e respeitoso entre os numerosos atores; que faça jus à complexidade da gestão pública, de modo a caracterizar os dilemas e desafios envolvidos na realização de diagnósticos de ação, na determinação de critérios de eficiência, eficácia e efetividade diante das diferentes expectativas dos vários segmentos sociais, na avaliação precisa de resultados e implementação de correções de rota etc. Trata-se, além disso, de uma comunicação que não faça mera propaganda política de governos e mandatários, baseada em recortes específicos e linguagem sedutora.

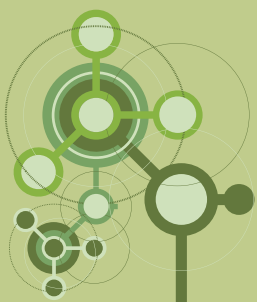
Proporcionar condições para o diálogo entre o poder público e os cidadãos também se inscreve entre as tarefas da CP, segundo a literatura produzida no Brasil. Implementar formas sistemáticas para incentivar a expressão pública, receber as opiniões de indivíduos e setores sociais, proporcionar transparência às posições então manifestadas e às ações adotadas em resposta seriam outras obrigações. Ferramentas oficiais de consulta pública vieram ao encontro dessa demanda social, tais como o Portal E-democracia⁴, produzindo resultados promissores, conforme Rossini (2015), mas a popularização das redes sociais a partir de 2006 sugeriu que o efeito de robôs, filtros-bolha e câmaras de eco para a democracia poderia ser bastante negativo, contribuindo para o acirramento de polarizações e a ascensão do populismo autoritário, conforme Norris e Inglehart (2018), fenômenos que ocorreriam, inclusive, no Brasil, onde também têm se constituído como objeto de dissertações e teses.

Inclusive, por causa da exigência de fixar uma normatividade para a comunicação pública no Brasil, na expectativa generalizada de que a CP seja capaz de trazer uma contribuição fundamental à consolidação democrática no país, uma influência frequente sobre as reflexões é a perspectiva habermasiana, em elaborações teóricas que situam a CP como fonte para subsidiar a participação política em instâncias de deliberação, conforme o cenário caracterizado por Marques (2009). Essa incidência se revelou particularmente frutífera em função do imperativo de pensar propostas de contribuição da CP para a dinamização das experiências de democratização do acesso à decisão pública – comitês, conselhos municipais gestores de políticas públicas,

2 Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 26 ago. 2024.

3 Disponível em: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>. Acesso em: 26 ago. 2024.

4 Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/>. Acesso em: 28 ago. 2024.



orçamento participativo etc – que se multiplicaram com a descentralização administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988, conforme Avritzer (2012).

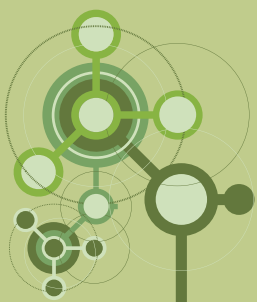
Miola e Marques (2017) colocam em questão se a origem da comunicação pública realmente a define, já que a natureza do conteúdo (como atende ao interesse público), o veículo empregado e o público-alvo são critérios igualmente essenciais, determinando as dimensões de transparência, *accountability* e prestação de serviços. Mas, sob qualquer uma de suas características, parece estar em questão um conceito essencialmente nacional de CP.

Com frequência, a expressão é usada em língua inglesa como mero equivalente a meios de comunicação de circulação em geral, ou mídias de massa – ainda que o uso de “massa” tenha sido cada vez mais problematizado no percurso de sofisticação das teorias da comunicação e sob o impacto das tecnologias, conforme Proulx (2010). Para ficar apenas no caso de enciclopédias, temos Kaid e Holtz-Bacha (2018) e McQuail (2015), que se referem à CP sobretudo como comunicação de circulação geral entre a sociedade que assegure as liberdades de expressão e informação. Pontualmente, a CP ainda comparece nesses trabalhos em duas frentes: como sinônimo do serviço prestado por emissoras de radiodifusão pública e como sinônimo de comunicação democrática que favorece a articulação e a expressão de interesses em direção aos governos eleitos e a prestação de contas deles para a sociedade.

A normatividade da comunicação pública, tal como é caracterizada no Brasil, que indica a relevância da preservação do interesse público para a consolidação democrática contra a captura privada da comunicação de massa por interesses econômicos e políticos e contra o uso instrumental da comunicação proveniente de governos para fins de propaganda política, parece não estar explicitamente referida nos usos da expressão na literatura internacional em inglês. A literatura sugere que outros países eventualmente se aproximam mais do Brasil: conforme Haswani (2010), a CP tal como é pensada na Itália se assemelha às expectativas de seu papel no Brasil redemocratizado, o que indica a necessidade de estudos comparados.

A tais estudos caberia, inclusive, refletir sobre as possíveis razões da diferença que tem levado a literatura, no Brasil, a buscar incansavelmente a especificidade normativa da CP. É possível que, em países nos quais não ocorreram interrupções do regime democrático, a percepção de que a comunicação que circula na sociedade deve ter natureza pública não encontrou momentos nos quais sua relevância para a manutenção da centralidade da democracia na vida política tivesse sido questionada, podendo, assim, se projetar ao longo do tempo como pano de fundo da vida pública. Disso decorreria, inclusive, a manutenção de serviços públicos de radiodifusão livres de interferência governamental como fator constante nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, com muitas diferenças de escala e financiamento, mas ainda assim atuantes na produção de conteúdo relevante (Rothberg, 2011). Obviamente, a manutenção do interesse público da comunicação foi abalada muitas vezes naqueles países, sendo o escândalo do grampeamento de telefones pela imprensa britânica talvez o fato recente mais contundente, pois repercutiu ao redor do planeta (Carlson; Berkowitz, 2014). Mas o pano de fundo democrático teria permanecido uma constante, tornando, possivelmente, não tão urgente a necessidade de afirmação contínua do caráter público da comunicação de circulação geral entre a sociedade.

Entre os vários aspectos normativos que revisamos, cabe refletir mais detidamente acerca da tarefa da CP de afirmar o caráter fundamental, para a vida democrática, e diante de um contexto caracterizado pela desinformação, de instituições públicas responsáveis pela oferta de serviços nas áreas de saúde, educação, previdência social etc que atendem os direitos sociais previstos constitucionalmente. Esse é o foco da próxima seção.



COMUNICAÇÃO PÚBLICA, IDENTIDADES DEMOCRÁTICAS E DESINFORMAÇÃO

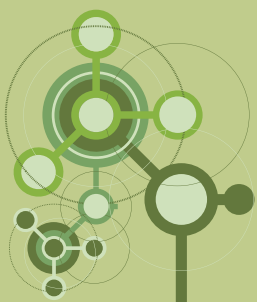
A normatividade da CP inclui a premissa de que a comunicação pública deve contribuir para a criação e o fortalecimento de identidades democráticas. É verdade que não é simples a tarefa de definir o que vêm a ser tais identidades. Diferentes ramos do conhecimento nas ciências humanas, sociais e sociais aplicadas fundamentam análises distintas.

Muitos trabalhos se debruçam sobre as identidades antidemocráticas ou fascistas, sendo o estudo clássico de Adorno (2019) uma referência fundamental. Indivíduos fascistas têm dificuldade de reconhecer as demandas alheias, ou até mesmo de supor que possa haver alguma legitimidade nelas. Eles exibem a necessidade de separar 'nossas' vontades, justas porquanto formadas no seio da família e da moral, das vontades dos outros, que vêm de fora e não têm a menor capacidade de entender as razões de nossa superioridade moral. "Do ponto de vista psicológico, os indivíduos desse tipo se caracterizam por sua rigidez [...] na consideração para com o outro, pela frustração e falta de distanciamento crítico em relação a si mesmos, pela frieza nas relações interpessoais", segundo a releitura de Haber (2014, p.355). Se não se deve depositar sobre a CP todas as expectativas pela desconstrução de identidades fascistas, dada a complexidade do fenômeno, ao menos se pode pensar em alguma contribuição positiva.

Assim, se a política democrática "consiste em domar a hostilidade e tentar neutralizar o antagonismo que existe nas relações humanas", segundo Mouffe (2003, p.15), a CP deveria contribuir para o posicionamento, como construção do Brasil que se configurou constitucionalmente após a redemocratização da relevância das instituições públicas responsabilizadas legalmente pelo atendimento de direitos sociais. Isso requer situar tais instituições como necessariamente submetidas ao escrutínio democrático, abertas à avaliação por procedimentos democráticos. Os cidadãos deveriam ser encorajados a se reconhecer como detentores de direitos não somente na condição de titulares dos serviços que as instituições públicas prestam, mas também deveriam ser incentivados ao exercício de identidades especificamente como titulares dos direitos de avaliar a qualidade das políticas públicas das quais resultam aqueles serviços e, principalmente, de serem consultados regularmente sobre a capacidade de tais políticas atenderem ou não às suas necessidades, além de participarem, em esferas deliberativas adequadas, da formulação, do controle da execução e da avaliação das políticas e serviços.

E, se a "prática política numa sociedade democrática não consiste na defesa dos direitos de identidades pré-constituídas, mas antes na constituição dessas identidades mesmas, num terreno precário e sempre vulnerável", conforme Mouffe (2003, p.14), a missão da CP seria intervir na dinâmica da legitimação da democracia como sistema político escolhido como via de resolução de conflitos, criação e manutenção de políticas públicas destinadas à obtenção de justiça social no contexto dos direitos de cidadania inscritos na Constituição. Uma missão assim pensada levaria à disseminação da percepção de corresponsabilidade entre poder público e cidadãos pela elaboração, execução e avaliação de políticas.

E uma forma de a CP intervir nesse sentido viria, segundo aspectos trazidos pela literatura nacional sobre o tema, de sua construção com pluralidade, equilíbrio, contextualização adequada, precisão e confiabilidade, conforme o ponto de partida deste artigo. Uma atuação assim construída da CP no Brasil favoreceria a transparência do Estado democrático assentado sobre suas atribuições constitucionais de garantia de direitos sociais e tenderia a facilitar a percepção do poder público pelos cidadãos como meio de justiça social, confrontando visões individualistas mais suscetíveis ao surgimento da descrença na democracia e da desconfiança dos governos. Assim, a fim de favorecer a criação de identidades democráticas, a CP deveria ser explorada a fim de ganhar proeminência como fonte de informações sobre o atendimento de direitos, conforme Haswani (2010), que sugere que o Estado brasileiro deixa de cumprir uma missão constitucional quando não informa as características das políticas públicas que executa para assegurar direitos previstos legalmente. Ao não desenvolver políticas adequadas de



comunicação e informação pública, o Estado brasileiro renunciaria à missão de contribuir com a formação da opinião pública sobre a adequação ou não de tais políticas.

Essa atribuição, em especial, tornou-se ainda mais relevante no cenário da desinformação instalado após 2020 sobre a pandemia de covid-19. Trata-se de uma obrigação afirmada inclusive pelas instituições do sistema das Nações Unidas, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Ou seja, se antes da pandemia, o Sistema Único de Saúde (SUS), para ficar no exemplo da área da saúde no Brasil, já deveria ter consolidado seu papel constitucional na disseminação de informações corretas sobre procedimentos, tratamentos etc, sobrepondo-se à difusão de dados incorretos ou simplesmente imprecisos de procedência questionável, a emergência trazida pelo novo coronavírus situou o SUS como fonte necessária para enfrentar o cenário da desinformação sobre a infecção.

O exemplo da saúde pública é apenas um entre vários nos quais a comunicação pública deve assumir função relevante. Mas ele se torna emblemático na contemporaneidade, quando a CP deve incidir justamente sobre o cenário da desinformação. A CP poderia influenciar, no caso brasileiro, a construção do reconhecimento do SUS como fonte de informações situando o poder público como garantidor de direitos sociais, além de incidir sobre a formação de identidades cooperativas, fundadas exatamente sobre tal reconhecimento. A cooperação, na saúde pública, implica também que a CP inclua o chamado à ação necessária para respeitar os direitos dos outros de não serem vítimas de doenças que podem ser combatidas por vacinas.

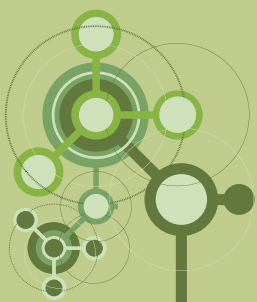
Mihelj *et al.* (2024) reúnem diversas recomendações para a prática da comunicação pública por gestores na área de saúde, que podem ser adaptadas para outras áreas de políticas públicas. Em comum, as diversas áreas devem estar alerta para o fato de que as decisões sobre linhas de ação envolvem escolhas de valores que deveriam ser efetuadas incluindo-se ampla consulta com toda a sociedade. Os comunicadores não podem negligenciar o fato de que são decisões pelas quais os líderes políticos terão de assumir responsabilidade. Assim, eles devem buscar evitar que tais escolhas sejam politizadas, porque isso pode minar a confiança nas políticas adotadas.

A comunicação de processos de produção e coleta de dados que basearão as políticas públicas deve fortalecer a imagem de autonomia e transparência dos órgãos públicos que lideram o percurso. Deve estar visível a integridade do processo científico de coleta, análise de informação e formulação de indicadores de desempenho.

Em particular no campo da saúde, mas também nas demais áreas, os comunicadores devem se antecipar à possível contestação política das políticas públicas em construção ou adoção. É necessário prever cenários de contestação e falta de apoio de setores sociais, gerando conhecimento para aperfeiçoar os canais de comunicação para gestão de crises.

Cabe, também, desenvolver relações de cooperação com organizações de mídia, garantir que as perguntas de jornalistas nunca fiquem sem resposta e facilitar o acesso de jornalistas a especialistas com conhecimentos adequados, além de apresentar estratégias de enfrentamento da desinformação. Tais estratégias deverão coordenar diferentes atores; que deverão manter-se alerta e reativos para quando a desinformação vier de canais oficiais; evitar amplificar a desinformação inadvertidamente quando respondê-la de maneira explícita; prestar especial atenção às comunidades mais vulneráveis à desinformação; e interagir com comunidades de diferentes afiliações políticas, ideológicas e religiosas.

Os aspectos da normatividade que recuperamos até aqui se sustentam em uma breve revisão da literatura especializada. Agora, cabe rever qual é o suporte legal para eles no Brasil e indicar aperfeiçoamentos possíveis.



SUSTENTAÇÃO LEGAL E APERFEIÇOAMENTOS

Como reconhecido pela literatura especializada (Haswani, 2010), a Constituição brasileira é econômica nas considerações normativas sobre a comunicação pública, que tende a ser tratada ali em sua relação com a obrigação do Estado de prover informação sobre a gestão pública. Essa é a tônica do inciso XXXIII do artigo 5º, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988).

Os cinco artigos da Constituição, no capítulo V, dedicado à comunicação, se referem à regulação das mídias de circulação geral, de modo a afirmar a ordem legal baseada na “plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” e com o veto a “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Brasil, 1988). Não há, nesse capítulo, provisão legal específica à CP.

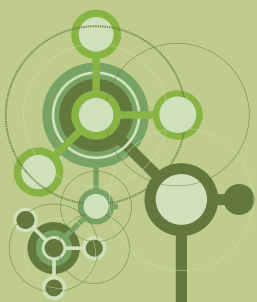
Uma relevante determinação constitucional sobre a CP está no artigo 37, inciso XXII, § 1º, que veda explicitamente seu uso para promoção de governantes: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Brasil, 1988).

A disponibilização de informações nos termos do artigo 5º foi objeto da Lei de Acesso a Informações (Lei Federal n.12.527/2011), regulamentada pelo Decreto n.7.724/2012, que, em seu capítulo III, enuncia o que pode ser considerado uma espécie de regulação mínima da comunicação pública, ao menos quando tida em seu aspecto de transparência ativa. Seu artigo 7º determina que “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Tal divulgação inclui informações sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto” e “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (Brasil, 2012).

Manuais e guias oficiais foram elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável por zelar pelo cumprimento e fiscalização da Lei n.12.527, com destaque para o Guia de Transparência Ativa (CGU, 2019). Progressivamente, após 2012, Estados e municípios elaboraram dispositivos legais incorporando as determinações da lei federal, em um processo marcado por fatores facilitadores e obstáculos (Batista, 2017).

Conforme explorado pela literatura (Rothberg, 2019; 2014), estudos de organizações multilaterais e referências da ciência política sustentam uma avaliação de que é insuficiente a relação de itens a serem divulgados conforme determina o Decreto 7.724/2012. Segundo esse raciocínio, a normatividade da CP ancorada legalmente no Brasil, ao menos em seu aspecto de transparência ativa, não se caracteriza necessariamente por apresentar uma descrição completa do que e como divulgar e tampouco determina possíveis sanções aos gestores que não cumpram satisfatoriamente o mínimo legal (exceto no caso das violações ao artigo 37 da Constituição, que eventualmente suscitam condenações que podem levar gestores a devolver recursos públicos gastos com promoção pessoal).

Darbishire (2010) indica 14 classes de informações a serem consideradas como padrões ideais de divulgação proativa: 1. Informações institucionais; 2. Informações organizacionais; 3. Informações operacionais; 4. Decisões e atos; 5. Informação dos serviços públicos; 6. Informações sobre o orçamento; 7. Informações sobre reuniões abertas; 8. Tomada de decisão e participação pública; 9. Informações sobre subsídios; 10. Informação sobre contratos públicos; 11. Listas, registros, bases de dados; 12. Informação sobre as informações detidas; 13. Informações sobre acesso a publicações oficiais; 14. Informações sobre a existência do próprio direito à informação.



A Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OAS, 2012, p.16) delinea 17 classes de informações de relevância permanente, incluindo “mecanismos de relatórios e monitoramento relevantes para a autoridade pública, incluindo seus planos estratégicos, códigos de governança e indicadores-chave de desempenho, incluindo quaisquer relatórios de auditoria”. O monitoramento deve incluir a avaliação constante da correção e abrangência do próprio conteúdo a ser disponibilizado pelos meios de transparência ativa. Cada setor de governo (secretaria, ministério, departamento etc.) deve produzir e submeter, periodicamente, a um órgão especialmente designado para a tarefa, um roteiro anual com a previsão do que deverá ser divulgado, além de relatórios de avaliação da execução daquele roteiro. Sanções legais devem estar previstas aos gestores que não cumprirem o roteiro.

Já a literatura da ciência política sobre avaliação de políticas sustenta ainda outras classes de informação, como condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que conduzem a uma política; raciocínio subjacente a uma política; termos gerais de compromissos, números, estatísticas, projeções e calendários; recursos financeiros e humanos mobilizados; medidas de eficiência (otimização interna), eficácia (resultados objetivos) e efetividade (modificação efetiva de condições anteriores); resultados de pesquisas de satisfação dos cidadãos; e avaliação dos resultados em termos de justiça social e equidade na distribuição dos benefícios (Costa; Castanhar, 2003).

Dado o volume de informações a serem divulgadas pelo poder público no âmbito da transparência ativa como componente central da comunicação pública, as assessorias de comunicação precisam ser qualificadas (Rothberg; Vanzini, 2013). Inclusive porque é própria do saber comunicativo a exigência de inteligibilidade: não basta que os dados estejam disponíveis, também é preciso que estejam embalados em abordagens inteligíveis.

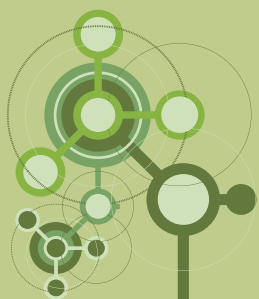
Atuando dessa forma, a CP deveria ser capaz de oferecer um contraponto à desinformação, ao contribuir como meio de educação não formal na construção de identidades democráticas e disseminação de informações adequadas ao exercício dos direitos de informação, comunicação e participação.

Finalmente, cabe salientar que o aperfeiçoamento das instituições públicas na comunicação pública sustentada pelos mecanismos de transparência ativa amparados legalmente deve ser apreciado no contexto das numerosas evidências que associam positivamente transparência de governo e desenvolvimento econômico. A literatura sugere que a existência de meios facilitando a responsabilização de governos funciona como incentivo ao aprofundamento da governança democrática e ao desenvolvimento de capital social, e estes, por sua vez, tendem a favorecer o desempenho da economia (Gundelach, 2015; Bevir, 2009).

A relação se deveria ao fato de que governos transparentes tendem a incentivar o surgimento e a manutenção de relações de cooperação entre os diversos setores sociais, econômicos e políticos, e a cooperação tenderia a otimizar o efeito de investimentos públicos.

Assim, a existência de CP com qualidade não se deve apenas à exigência democrática de assegurar o direito de informação, comunicação e participação, mas também corresponde a evidências empíricas situando-a como vetor de eficiência de governo e desenvolvimento econômico.

Objetivamente, cabe refletir sobre as possibilidades de aperfeiçoamento. As diretrizes curriculares dos cursos de jornalismo e relações públicas (Resoluções nº 1 e 2, de 27 de setembro de 2013, do Conselho Nacional de Educação) não apresentam abordagens específicas sobre o ensino de CP, embora mencionem genericamente seu compromisso com a formação da cidadania. Deve haver espaço para as áreas rediscutirem sua contribuição à formação profissional.



Além disso, profissional e cientificamente, algumas organizações acolhem a CP, tais como a Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública), a Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós), a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica) e a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje). Essas instituições trazem oportunidades de desenvolvimento de pesquisas e práticas profissionais.

A literatura usual da comunicação pública já citada, em particular Duarte (2009), indica que as resistências advindas do clientelismo historicamente entranhado no serviço público brasileiro dificultam o desenvolvimento de práticas que não contrariem o citado artigo 37 da Constituição Federal. Embora faltem pesquisas sobre o tema, não seria descabido sugerir a existência de numerosos relatos pessimistas de assessores de comunicação de governos que são tornados reféns dos anseios do governante de turno por propaganda pessoal e aumento de chances eleitorais. Esse cenário aumenta a responsabilidade de gestores educacionais e associações profissionais e científicas pelo investimento em meios de aperfeiçoamento da CP.

CONCLUSÕES

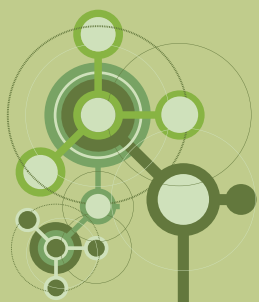
Este artigo teve o objetivo de caracterizar o que pode ser considerado como atributos de qualidade da comunicação pública (CP), em particular no contexto brasileiro e no cenário crescente da desinformação, e indicar formas possíveis de aperfeiçoamento da CP diante das exigências de manutenção da vitalidade das instituições democráticas no país.

Em busca do atendimento desse objetivo, esta pesquisa apresentou um conteúdo dividido em três seções. A primeira seção recuperou aspectos de conceituação e normatividade da CP no Brasil. A CP deve facilitar a construção de esferas públicas com diversidade, igualdade e respeito, nas quais as várias perspectivas em jogo estejam representadas com fidedignidade e contextualização. É uma comunicação que está impedida de fazer propaganda política; em vez disso, deve sustentar o diálogo entre o poder público e a sociedade e subsidiar a participação política em instâncias deliberativas, além de atender o direito à informação sobre políticas públicas, de maneira abrangente e aprofundada.

A segunda seção propôs a comunicação pública como meio de construção de identidades democráticas e combate à desinformação. A CP deve contribuir para projetar a centralidade das instituições públicas responsáveis pela afirmação dos direitos sociais. Os cidadãos devem ser incentivados a assumir o direito de participar das avaliações de qualidade das políticas públicas e ser consultados periodicamente. A CP deve apoiar a legitimação da democracia como via pacífica de resolução de conflitos e ser construída com pluralidade e equilíbrio, além de contextualização necessária.

A terceira seção revisou a sustentação legal da CP no Brasil e indicou aperfeiçoamentos cabíveis. A normatividade da comunicação pública, no país, pode ser considerada insuficiente, diante de padrões indicados por organizações internacionais e literatura pertinente. A CP pode ser aperfeiçoada por meio de práticas profissionais adequadas.

Se os desafios ao aperfeiçoamento da CP no país são enormes, sua relevância para a manutenção da vitalidade democrática, em particular no cenário contemporâneo da desinformação na internet, torna urgente avançar rapidamente. A literatura que revisamos sugere a centralidade da CP para prover informação capaz de enfrentar as vulnerabilidades exploradas por cenários de desorientação planejada ou não. Entre outras vias existentes, como educação para mídia e regulação de mídias sociais, a CP pode constituir um caminho prioritário, justamente porque não bastam cidadãos letrados em mídia e redes reguladas se não houver informação e conhecimento adequados à formação da cidadania amplamente disponíveis online.



AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e Programa PROBRAL e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Bolsa de Produtividade – Processo 308530/2022-5 e Chamada Universal – Processo 403634/2021-0), a quem o autor agradece.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. *Estudos sobre a personalidade autoritária*. São Paulo: Unesp, 2019.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v.8, p.383-398, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>

BATISTA, Mariana. *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos*. Brasília, DF: Enap, 2017.

BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. London: Sage, 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

CARLSON, Matt.; BERKOWITZ, Dan. 'The emperor lost his clothes': Rupert Murdoch, News of the World and journalistic boundary work in the UK and USA. *Journalism*, Thousand Oaks, v.15, n.4, p.389-406, 2014. doi: <https://doi.org/10.1177/1464884913477280>

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Guias e orientações*. Brasília, DF: CGU, 2020. <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>

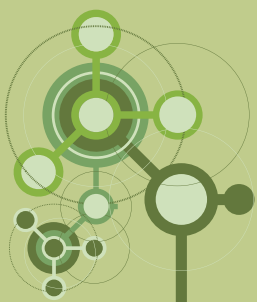
COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Botafogo, v.37, n.5, p.962-969, 2003.

DARBISHIRE, Helen. *Proactive transparency: the future of the right to information?* Washington, DC: World Bank Institute, 2010.

DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

GUNDELACH, Birte. Economic development and civic engagement in Latin America: a comparative study. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Thousand Oaks, p.1-23, 2015. doi: <https://doi.org/10.1177/0899764015578287>

HABER, Stéphane. Patologias da autoridade: alguns aspectos da noção de "personalidade autoritária" na Escola de Frankfurt. *Princípios*, Natal, v.21, n.36, p.337-360, 2014.



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

KAID, Lynda Lee; HOLTZ-BACHA, Christina. *Encyclopedia of Political Communication*. Thousand Oaks: Sage, 2018.

KUNSCH, Margaria Maria Krohling. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MATOS, Heloiza. *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia. *Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito*. São Paulo: ECA-USP, 2019.

MATOS, Heloiza. *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA-USP, 2013.

MCQUAIL, Denis. Media Performance. In: MAZZOLENI, Gianpietro. (ed.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2015. pp.1-9.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), 7., 2017, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.2, n.3, p.11-26, 2003. doi: <https://doi.org/10.5007/%25x>

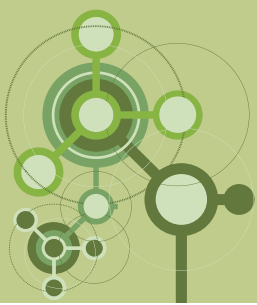
NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. *Cultural backlash: Trump, Brexit, and the rise of authoritarian populism*. New York: Cambridge University Press, 2018.

OAS – Organization of American States. *Model inter-American law on access to public information and its implementation guidelines*. Washington, DC: Department of International Law, 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação pública*. São Paulo: Alínea, 2004.

MIHELJ, Sabina *et al.* *Praticando a comunicação eficaz sobre crises sanitárias em tempos de populismo*. Relatório de pesquisa. Loughborough: PANCOPOP, 2024.

PROULX, Serge. Trajetórias de uso das tecnologias de comunicação: as formas de apropriação da cultura digital como desafios de uma 'sociedade do conhecimento'. *Trabalhos em Linguística Aplicada*, Campinas, v.49, n.2, p.443-453, 2010. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-18132010000200008>



ROSSINI, Patrícia Gonçalves da Conceição. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. *Compólitica*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p.135-154, 2015. doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.21878/compolitica.2014.4.2.71>

ROTHBERG, Danilo. Transparência ativa em organizações governamentais de sustentabilidade ambiental. *Organicom*, São Paulo, v.16, p.56-68, 2019. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2019.160442>

ROTHBERG, Danilo. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós*, Brasília, DF, v.17, p.1-16, 2014. doi: <https://doi.org/10.30962/ec.1023>

ROTHBERG, Danilo. *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão*. São Paulo: Unesp, 2011.

ROTHBERG, Danilo; VANZINI, Kátia Viviane da Silva. Contribuições à análise de qualidade do jornalismo na comunicação pública digital. *Conexão: Comunicação e Cultura*, Caxias do Sul, v.12, p.97-113, 2013.

WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer.; LOCATELLI, Carlos. *Comunicação pública e política: pesquisas e práticas*. Florianópolis: Insular, 2017.

Artigo recebido em 22.04.2024 e aprovado em 13.08.2024