

EUGÊNIO BUCCI

# O Estado de Narciso

*A comunicação pública a serviço da vaidade particular*

Copyright © 2015 by Eugênio Bucci

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

*Capa*

Alceu Chiesorin Nunes

*Preparação*

Manoela Sawitzki

*Índice remissivo*

Luciano Marchiori

*Revisão*

Ana Maria Barbosa

Márcia Moura

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

---

Bucci, Eugênio

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

ISBN 978-85-359-2539-5

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

---

15-00150

CDD-302.23

Índice para catálogo sistemático:

1. Comunicação pública

302.23

[2015]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ S.A.

Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32

04532-002 — São Paulo — SP

Telefone: (11) 3707-3500

Fax: (11) 3707-3501

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

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

*Sem o saber, deseja a si mesmo e se louva,  
cortejando, corteja-se; incendeia e arde.*

Ovídio\*

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

Raymundo Faoro\*\*

\* *Metamorfoses*, Livro III, versos 425 e 426, em tradução de Raimundo Nonato Barbosa de Carvalho. Disponível em: <<http://www.usp.br/verve/coordenadores/raimundocarvalho/rascunhos/metamorfosesovidio-raimundocarvalho.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

\*\* *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 7 ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987 (primeira edição: 1958), p. 733.

# Sumário

Agradecimentos .....	11
Apresentação: Narcisocracia .....	13
Introdução: O Leviatã e seus balangandãs .....	19
PARTE 1 — Conceito reto: o que é (e o que não é) comunicação pública	
1. Contra a permissividade semântica .....	39
2. Contra interesses pessoais ou corporativos .....	49
3. Tecida a malha do conceito (ou a cada coisa o nome devido).....	63
PARTE 2 — As emissoras públicas e sua razão de ser	
4. As públicas, as estatais e o que as separa .....	73
5. Exemplos e contraexemplos pelo mundo .....	84
6. Regulação e sociedade democrática .....	94
7. O caso da TV Cultura .....	101
8. O caso da TV Brasil .....	112

9. A palavra “entretenimento” e as cinco bandeiras estéticas da TV pública .....	118
10. Ainda uma palavra sobre independência .....	125
PARTE 3 — Uma voz anacrônica	
11. A locução que silencia a notícia .....	131
12. Promoção pessoal em voz alta .....	137
13. Os ouvidos têm que “engolir” .....	147
PARTE 4 — A publicidade invade	
14. A numeralha de Maracangalha .....	155
15. A lei, ora, essa letra vã e inócua .....	165
16. Propaganda oficial, proselitismo e desinformação.....	169
17. Governar é anunciar .....	173
18. Implicações éticas .....	179
PARTE 5 — Aproximações entre a gestão pública da cultura e o jornalismo	
19. Arroz integral na política .....	191
20. O republicano antirrepublicano .....	196
21. Um modo de (não) pensar e a cultura anticultural ....	200
22. Que tal um pouco de “jornalismo jornalístico”? .....	206
Conclusão .....	213
<i>Notas</i> .....	227
<i>Índice remissivo</i> .....	239

PARTE 1

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

# 1. Contra a permissividade semântica

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### A CONSTITUIÇÃO ENSINA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

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

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