



Os dispositivos legais na comunicação governamental municipal: apontamentos a partir de Processos no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul¹

Cleber Morelli MENDES²

Tiago Costa MARTINS³

Universidade Federal do Pampa, São Borja, RS

Resumo

O presente artigo tem por interesse analisar a comunicação governamental como uma das atividades pertinentes à prática das relações públicas. Parte-se do pressuposto no qual a prática governamental difere significativamente das ações mercadológicas das relações públicas. Assim, busca-se compreender a ação comunicativa governamental por meio dos dispositivos legais que regem tal prática, tendo por base a Constituição Federal e os princípios da administração pública. Para realizar a referida análise o presente estudo verifica alguns procedimentos executados por administrações municipais do Estado do Rio Grande do Sul, que por algum mérito foram destacadas em processos no Tribunal de Justiça. Este estudo é uma tentativa de elucidar reflexivamente as peculiaridades que envolvem a atuação das relações públicas no campo governamental, especificamente nas administrações públicas municipais.

Palavras-chave: administração pública; leis; prefeituras; relações públicas.

Introdução

A percepção social sobre o uso da comunicação governamental (e/ou publicidade governamental) apresenta um debate sempre atual sobre a validade de tal atividade. Gino Giacomini Filho (2004) destaca que por um lado a publicidade governamental é considerada desnecessária diante de outras prioridades; serviria de autopromoção das pessoas em cargos públicos; dispendiosa ao erário público; e forma de troca de serviços em épocas eleitorais. Por outro lado, há os que defendam a publicidade governamental como uma ferramenta de informação ao cidadão; ação persuasiva para uma mudança cultural necessária; melhor conhecimento dos serviços públicos; e estratégias de relações públicas para uma visibilidade positiva.

Nota-se neste contexto que a comunicação governamental surge a partir do momento que o cenário sócio-político, apesar de democratizado, passa a ser minado por interesses pessoais e empresariais. Tal processo é alimentado pelas informações de

¹ Trabalho apresentado no IJ 03 – Relações Públicas e Comunicação Organizacional do XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul e realizado de 26 a 28 de maio de 2011.

² Estudante de graduação 2º semestre do Curso de Relações Públicas - ênfase em Produção Cultural da UNIPAMPA, email: morelli.mendes@yahoo.com.br.

³ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Relações Públicas - ênfase em Produção Cultural da UNIPAMPA, email: tiagomartins@unipampa.edu.br.



interesse compartilhado dos "atores sociais", que seriam o Estado (como os municípios), as instituições e a população em geral. Essas informações são constantemente suportadas por conflitos de interesse coletivo e "individual".

A conjuntura sugere pensar a comunicação governamental como a responsável por estabelecer e garantir o processo da comunicação, que é dialogar, ser compreendido e compreender - beneficiando todos os cidadãos. Comunicação governamental, neste caso, seriam os relacionamentos, as interações e, acima de tudo, uma atitude pró-ativa da administração pública para os cidadãos - munícipes.

Segundo Duarte (2009), no que diz respeito as principais responsabilidades da comunicação governamental, pode-se citar: a população compreender o que cada serviço e agente público faz, como requisitar e aonde criticar; informar sobre as obrigações da população (como eleições e imposto de renda) ou campanhas sazonais de saúde (como prevenção a dengue ou vacinas) e de caráter social (como campanha do agasalho ou coleta seletiva); informar com sucesso os andamentos dos projetos, prioridades e ações em torno da administração; ser transparente em respeito a prestação de contas, facilitando o acompanhamento da população; disponibilizar e informar sobre o direito da população em acessar as estatísticas locais, processos, legislações, licitações, contratos e editais públicos; garantir um mercado justo, sem priorizar determinadas empresas ou empresários. Em suma, a comunicação na esfera governamental deve ser instrumento para valorização e promoção do interesse público, orientação dos governantes e induzir uma maior participação e compreensão da população.

Todas as responsabilidades citadas anteriormente podem ser enquadradas nas competências da atividade de relações públicas (RRPP), que articula de forma alinhada os interesses dos públicos envolvidos. Dentre os campos de atuação das RRPP está o governamental - que tem como objetivo divulgar para a população questões de interesse coletivo que englobam a esfera da gestão pública (FOSSATTI, 2006). Esse processo ocorre através da gestão das redes de comunicação nas organizações públicas, buscando uma maior interação da população. Outro ponto fundamental é a responsabilidade de criar e gerir estratégias para solucionar os conflitos entre os públicos internos - servidores públicos - e externos - os demais cidadãos.

Atualmente, se presencia um cenário repleto de profissionais sem curso superior ou de formação não especializada, assumindo as responsabilidades de um Relações Públicas na esfera governamental, principalmente com altos cargos como Diretor ou



Secretário de Comunicação nas administrações municipais. Quem se prejudica com isso é a população e o próprio governante, pois muitas vezes não se faz compreender ou não consegue justificar tais ações gerando uma rejeição popular. Todos esses pontos levantados são erros que poderiam ser corrigidos e, principalmente, evitados se houvesse uma conscientização de que o trabalho da comunicação governamental deveria ser feito por um profissional da área, especificamente pelo Relações Públicas. Mas é possível aplicar as técnicas e práticas das RRPP “mercadológica” no contexto governamental? No que é possível se embasar para atuar em órgãos governamentais?

Nesse contexto, a proposta deste estudo é elucidar alguns aspectos singulares do campo teórico/prático das relações públicas governamentais que podem surgir a partir dos questionamentos acima. A teoria concentra sua análise na Constituição Federal de 1988, através dos dispositivos que embasam a prática administrativa pública. Por seu turno, a análise prática concentra-se em ações realizadas por administrações municipais do Estado do Rio Grande do Sul, que por algum mérito foram destacadas em processos no Tribunal de Justiça do mesmo Estado⁴.

Longe de propor uma ação compreensiva sobre o conteúdo teórico/prático, este estudo é uma tentativa de elucidar reflexivamente as peculiaridades que envolvem a atuação das relações públicas no campo governamental, especificamente nas administrações públicas municipais. Uma contribuição incipiente, mas oportuna para as RRPP.

Relações Públicas e comunicação governamental

A comunicação governamental é considerada uma atividade inserida no mix das relações públicas. No que tange tanto aos aspectos teóricos quanto aos práticos da atividade, o campo governamental ainda é o baluarte da atuação profissional.

De 1862, quando o presidente Lincoln cria nos Estados Unidos um serviço informativo oficial no departamento de agricultura, em diante a comunicação governamental e as relações públicas nesse setor foram dinamizadas ao ponto de, hoje, serem ampliadas para uma comunicação pública – foco central no “agente ativo” chamado cidadão.

⁴ O artigo é resultado parcial da pesquisa desenvolvida pelo acadêmico e pelo orientador. Faz parte do projeto de extensão registrado na Universidade Federal do Pampa em parceria com a Associação dos Municípios da Região Centro do Rio Grande do Sul. Tem o objetivo de produzir uma publicação em forma de manual destacando algumas práticas administrativas municipais.



A comunicação governamental e a profissão de relações públicas foram criadas, regulamentadas e muito executadas pelos governos ditatoriais num período circunscrito por Getúlio Vargas até Emílio Médici (WEBER, 2000). Neste extenso intervalo os doutos no ensino e na pesquisa da área debruçaram-se em criar conceitos e entendimento da comunicação organizacional nos governos, bem como a atuação das relações públicas: Candido Teobaldo de Souza Andrade é a referência fundamental para o contexto teórico; Gaudêncio Torquato do Rego volta-se para a ação prática da comunicação em governos, por exemplo.

No entanto, nota-se na bibliografia recorrente uma carência de informações e formas de apresentação dos procedimentos específicos da comunicação governamental. A comunicação organizacional na gestão pública obedece aos dispositivos legais de uma administração pública e isso é o ponto nevrálgico para discernir comunicação e relações públicas no campo governamental.

O caso brasileiro da gestão pública é peculiar em termos de conceitos e de práticas e podem ser analisadas pela vertente gerencial e societal. O enfoque gerencial está centrado no pensamento organizacional privado, no qual a gestão estratégica é o determinante das relações produtivas. Por seu turno, a vertente societal volta-se para a intersubjetividade das relações sociais, a qual privilegia a gestão social e sua dimensão sociopolítica no processo de tomada de decisão (TENÓRIO, 2005, p. 13).

Dentro do contexto da administração pública gerencial, uma forma de adaptação às recomendações gerenciais privadas, ou da administração pública societal, uma gestão focada nas demandas de públicos-alvos (PAULA, 2005:175), permanece as ações e os procedimentos legais. A comunicação governamental está sujeita as normas e preceitos que configuram a administração pública. Até por que faz parte da própria atividade pública do Estado criar os dispositivos que vão definir e reger suas práticas e nesse ínterim a comunicação governamental não foge deste propósito. Portanto, de antemão, não se pode inserir as relações públicas governamentais (comunicação governamental) no mesmo viés teórico e prático das RRPP para o mercado.

Sendo assim, é prerrogativa deste estudo compreender os procedimentos legais da administração pública para localizar as relações públicas nesse contexto.



Os princípios jurídicos da Administração Pública brasileira

É possível inferir que a normatização das relações públicas governamentais está contida no conjunto legal que forma a Constituição Federal do Brasil de 1988. Não que a regulamentação seja expressa em algum dispositivo específico, mas inserida em pressupostos mais amplos que abarcam tal atuação. Isso é válido ao considerar que de acordo com a Constituição os atos de um ente público, seja da administração pública ou do servidor público, devem obedecer aos princípios jurídicos estabelecidos nesta carta constitucional.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Cada um dos princípios desempenha um papel de regramento da prática administrativa pública e da atuação do servidor público. Ou seja, tanto a atividade quanto a pessoa que a exerce. O que é válido para a comunicação governamental quanto para o profissional de comunicação social ou relações públicas. Vale dizer que o responsável pela atividade não é necessariamente um profissional da área.

Mas o que significam esses princípios? Quais as associações possíveis para a atividade e o profissional da comunicação governamental? Indagações oportunas que levarão a singularidade (e diferencial) da atividade de comunicação nos governos em detrimento do setor mercadológico, por exemplo. São eles:

Legalidade - A perspectiva da legalidade está contida na Constituição Federal no inciso II do art. 5.º, quando nele se faz declarar que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Para a atividade e o administrador (servidor) público o cumprimento do princípio da legalidade refere-se à noção de que só se atuará nos termos estabelecidos por lei. Ou seja, as obrigações, direitos e deveres legais definirão que não é qualquer prática, conduta ou, até mesmo, idiosincrasias que poderão ser realizadas no contexto da administração pública.

Impessoalidade - A impessoalidade, ou o princípio da finalidade, exige que o ato do administrador público seja praticado sempre em busca do interesse público. Ou seja, o



servidor no exercício de sua atividade pública, obedecendo ao princípio da legalidade, ficará impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

Um exemplo simples, mas nem tanto incomum em administrações municipais, é realizar uma festa de aniversário do prefeito com recursos públicos diretos e/ou indiretos. Ato totalmente pessoal que desvia o interesse público para um objetivo privado. Os profissionais que atuam em estratégias de marketing governamental deverão ter atenção especial com relação o uso da imagem do administrador, pois poderá ir de encontro ao princípio da impessoalidade.

Moralidade - O princípio da moralidade é o mais difícil de mensuração verbal. Talvez por que seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da administração pública.

Exemplo: em momento de crise financeira configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para "servir" autoridades, mesmo que tal aquisição revista-se de legalidade.

Outro exemplo é a realização de um coquetel por parte do profissional de relações públicas para comemorar o aniversário do município, dias depois deste ser atingido por um grave temporal de granizo.

Publicidade - A publicidade é um princípio administrativo, pois sugere que o Poder Público deve agir com a maior transparência possível. A justificativa está na premissa de que “os administrados” tenham conhecimento do que os administradores públicos estão realizando. Assim, todo ato deve ser publicado, como diz a Constituição Federal:

Art. 37, § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Dois pontos são fundamentais: o caráter educativo, informativo ou de orientação social; e a ausência de nomes, imagens e símbolos para evitar “desobedecer” os princípios da impessoalidade e moralidade.



Eficiência - A eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da administração pública. Está ligado a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à gestão pública, o princípio da eficiência determina que o administrador deva agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Se a administração pública e as relações públicas são regidas por princípios comuns, cabe verificar como tais princípios são executados na prática. Assim, baseados em pareceres e sentenças do Tribunal de Justiça, elencou-se a seguir algumas ações da comunicação governamental nas administrações públicas das prefeituras municipais do Rio Grande do Sul.

Alguns casos do Tribunal de Justiça

Os casos descritos a seguir foram retirados do *website* do Poder Judiciário - Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Os oito processos foram relatados e julgados por diversas razões que ferem os princípios da gestão de comunicação na administração pública municipal. Deve-se esclarecer que nomes, partidos e afins não foram citados, pois o estudo trata de analisar a comunicação governamental como uma das atividades pertinentes à prática das relações públicas.

Caso 01: Prefeitura veicula matéria em revista especializada, sendo multada em aproximadamente quatro mil reais, de responsabilidade do administrador – prefeito municipal. A matéria ao invés de destacar os feitos da autarquia, evidenciava nomes e imagens das autoridades e alguns servidores, não respeitando os princípios de impessoalidade e caracterizando promoção pessoal.

Caso 02: Câmara Municipal de Vereadores publica em jornal privado um informe com fotos dos vereadores e siglas partidárias, utilizando verba dos cofres públicos. Nesse caso, num primeiro momento a publicação caracteriza promoção pessoal dos vereadores. De outra forma, a divulgação não possuía caráter educativo, informativo ou de orientação social. Num terceiro momento, foi questionado o desvio da finalidade de gestão pública, já que a compra de espaços publicitários pelo Poder Público não é de sua competência.



Caso 03: Prefeito consolida a construção de uma estátua em praça pública, com orçamento aproximado de quarenta e cinco mil reais. A estátua é um objeto que coincide com o apelido do prefeito. Questionado sobre tal feito, foi alegado que seria um apelido pejorativo - desmantelado, pois a alcunha foi amplamente utilizada no período de eleições. Assim sendo, a construção da estátua com verba pública estaria caracterizando promoção pessoal.

Caso 04: Prefeito criou fundo de aposentadoria para servidores municipais e veiculou em jornal local, propagandas pagas com verba pública, dando grandes destaques ao seu nome e a sua fotografia. Tal ação é apontada como promoção pessoal pois o prefeito fica mais evidenciado que a prefeitura e o próprio fundo criado, conseqüentemente enquadrando-se como crime de desvio de renda pública em benefício próprio.

Caso 05: Vereador promoveu torneio esportivo, veiculando publicidade e objetos promocionais como bola e troféu, todos com seu nome - utilizando verba destinada para gastos no exercício do cargo. A ação caracteriza como uso indevido de verba pública, além de desvio de interesse público para benefício próprio através de promoção pessoal e ferindo os princípios de impessoalidade.

Caso 06: Prefeito realoca verba de alimentação em creche para aquisição de ovos de páscoa, que foram distribuídos juntamente com cestas básicas e com um cartão ressaltando os votos de felicidade do prefeito para a população. Sem aprofundar na questão da realocação de verba, o fato da distribuição ser acompanhada de um cartão que destaca a imagem do prefeito e não da administração municipal caracteriza promoção pessoal apoiado em verba pública.

Caso 07: Prefeitura confeccionou novos adesivos para as viaturas, uniformes e todo material de identidade visual com o novo logotipo da administração, além da aplicação da mesma em todas as placas de obras públicas municipais em andamento. A questão é que o novo logotipo é de extrema semelhança com o logotipo do partido pelo qual prefeito e vice se elegeram - sendo possível visualizar os pontos marcantes e a



inversão de cores. Assim sendo, fica estabelecido a violação de ao menos dois dos princípios básicos da administração pública: publicidade (indevida) e impessoalidade.

Caso 08: Prefeitura adquire locais para estabelecer alunos da rede municipal de ensino e divulga releases pela imprensa. Ao invés do nome da cidade ou de um logotipo impessoal, foi aplicado a mesma marca que o prefeito utiliza em suas campanhas políticas. O uso de recursos públicos nesse caso fere a legalidade, pois se caracteriza como promoção pessoal, além de violar o princípio de impessoalidade.

Considerações finais

Como pode-se analisar a comunicação governamental é uma das competências do profissional de relações públicas, para tanto o mesmo necessita estar a par dos princípios da administração pública, assim como da Constituição Federal e dos próprios princípios que regem a profissão de relações públicas.

Conforme a análise de oito processos contra administrações públicas via Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, observou-se que é recorrente a violação dos princípios básicos da administração pública. Prefeituras, prefeitos, secretarias, câmaras de vereadores, vereadores – utilizaram-se de propaganda indevida, promoção pessoal e/ou violação de impessoalidade. Os casos foram os mais diversos, desde anúncios em revistas, informes em jornais, divulgação de obras, organização de torneios, entre outros. Fica evidenciado que, todas essas situações ocorreram por falta de conhecimento da Constituição Federal. Sendo assim, as mesmas poderiam ser evitadas se houvesse um profissional de relações públicas, qualificado no campo da comunicação governamental, e responsável por gerenciado à comunicação na esfera pública municipal.

Portanto, compreender através de teoria e prática como o processo de comunicação acontece e como a comunicação governamental pode orientar gestores e a população, é um passo importante na aplicação dos recursos públicos e na garantia do atendimento dos interesses da população.



Referências bibliográficas

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Administração de Relações Públicas no Governo**. São Paulo: Loyola, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. República Federativa do Brasil. Texto compilado, 1988. capturado do site << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ >> em 03 de março de 2010.

DUARTE, Jorge (Org); Vários Autores. **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FILHO, Gino Giacomini. **Percepções sociais sobre a publicidade de entidades públicas** IN: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Editora Alínea, 2004.

FORTES, Waldyr Gutierrez. **Relações Públicas – processo, funções, tecnologia e estratégias**. São Paulo: Editora Summus, 2003.

FOSSATTI, Nelson Costa. **Gestão da comunicação na esfera pública municipal**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: Editora FGV, 2005.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação – Organizacional e Política**. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2002.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação e espetáculos da política**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.