

# Comunicação Pública<sup>1</sup>

*Jorge Duarte<sup>2</sup>*

**Resumo** – Discute-se a consolidação do conceito de Comunicação Pública (CP), a partir de um enfoque pragmático-idealizante. Propõem-se tipologias que possam ajudar a estabelecer linhas de pesquisa, de discussão e de atuação em busca de aperfeiçoar a qualidade da relação entre cidadão e as instituições que atuam com questões de interesse público. Mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação e informação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo; são algumas das premissas que orientam a discussão sobre Comunicação Pública.

**Palavras-chave:** Comunicação Pública; comunicação governamental; cidadania.

A origem da discussão acadêmica no Brasil sobre Comunicação Pública (CP), provavelmente, é decorrente de um texto de Pierre Zémor (1995), adotado como referência em cursos de graduação e pós-graduação, principalmente, em Brasília e São Paulo. A unanimidade quanto ao significado, entretanto, ainda não existe e é possível pensar que não tem feito falta. Este parece ser uma daqueles casos em que a jornada parece ser mais estimulante que a chegada ao ancoradouro. Ao longo do tempo, muitas vezes ao largo de discussões acadêmicas, o termo ganhou importância, vivacidade, luz própria e se espalhou pelas ações e discussões entre jornalistas, publicitários, relações-públicas, no terceiro setor, pela administração pública, iniciativa privada e em várias outras áreas. Se não há consenso, existem cursos, livros, disciplinas e práticas bem-sucedidas. Comunicação Pública é uma expressão que tem se tornado popular por responder ao anseio coletivo de uma comunicação mais democrática, participativa e equânime.

Comunicação Pública já foi tema relacionado à difusão pública de idéias, estrutura midiática de informação e confundida com a noção de marketing político ou comunicação governamental. A própria comunicação governamental chegou a ser confundida, operacionalmente, com propaganda institucional e política. Em não poucos momentos, o padrão adotado foi de instrumento unilateral-vertical-persuasivo a serviço de autoridades e políticas governamentais. Muitos governantes prometem mais do que podem cumprir, publicizam mais do que realizam, estão mais interessados em imagem do que informação, buscam legitimar suas ações político-eleitorais com discursos e proselitismo, pouco ouvem as pessoas diretamente interessadas nas ações governamentais e depois se queixam da apatia generalizada – como se não tivessem atuado para concretizá-la.

No mercado de trabalho, o conceito de CP é uma evolução da noção de comunicação governamental. A exigência de comunicação no âmbito dos governos cresceu com a redemocratização do País e com a transformação do perfil da sociedade na década de 1980. A rolha da ditadura saltou, depois de mais de duas décadas, prendendo o gás da opinião pública, dando origem à liberdade política, de imprensa, da participação popular, ao estabelecimento dos direitos do consumidor e a uma nova Constituição. Ficam superadas as duas grandes referências originais de políticas públicas de comunicação de viés autoritário: o governo Getúlio Vargas, que definiu políticas de controle de informação, cujo apogeu se deu entre 1939 e 1945, e o Regime Militar, que tinha como foco do Sistema de Comunicação Social a propaganda e a censura.

A Constituição Federal de 1988, a transformação do Papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, o modelo de terceirização dos serviços, o fortalecimento dos grupos de interesse e pressão e dos movimentos sociais e, também, o desenvolvimento tecnológico, estabeleceram um

---

<sup>1</sup> Texto a ser publicado em: LOPES, Boanerges (Org). Gestão da Comunicação Empresarial: teoria e técnica. São Paulo: Mauad, 2007. No prelo.

<sup>2</sup> Jorge Duarte é jornalista, relações-públicas e doutor em Comunicação. Professor de pós-graduação, é funcionário da Embrapa e atua na Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República.

sistema de participação e pressão social que forçou a criação de mecanismos para dar atendimento às exigências de informação e tratamento justo por parte do cidadão em sua relação com o Estado e instituições, do consumidor com as empresas e entre todos os agentes sociais. Levou, por exemplo, ao surgimento do conceito de comportamento empresarial socialmente responsável no setor privado (mesmo que, muitas vezes, subordinado a estratégias comerciais), ao fortalecimento do terceiro setor e a demandas por transparência no setor público. Se em 1964 o processo de industrialização já havia iniciado, ainda não havia as condicionantes para induzir ao investimento em comunicação, num processo similar ao que ocorrera na virada do século XIX para o XX nos Estados Unidos.

De súbito na década de 1980, havia uma sociedade a quem dar satisfações, negociar, interagir. Havia liberdade de imprensa, estímulo à manifestação pública, um consumidor mais informado, mais exigente, e uma maior concorrência. Não apenas governos, mas empresas, instituições e sindicatos, perceberam que precisavam se comunicar e bem com seus públicos de interesse. E nada mais foi como antes.

Em grande medida, tendo como ponta-de-lança as empresas estatais, a comunicação interna foi colocada na agenda, a informática e a internet fizeram surgir novos instrumentos e possibilidades, as assessorias de imprensa se disseminaram e a profissionalização do relacionamento com clientes, jornalistas, empregados e outros públicos de interesse finalmente ocorreu.

As exigências em comunicação aumentaram e ficaram ainda mais complexas nos últimos anos. Cada vez mais multifacetada, a comunicação exige a adoção de uma série diversificada de instrumentos e, mais do que isso, líderes e gestores que compreendam o uso e a potencialidade de cada um deles e estimulem a profissionalização de suas práticas. O grande desafio é entender e acompanhar os interesses do cidadão e dos agentes sociais para viabilizar a ação de interesse público.

Comunicação Governamental, como sabemos, envolve as relações entre Estado, Sociedade e Governo a partir da ação desse último. Ela inclui divulgação de serviços, projetos, políticas públicas, integração social, prestação de contas, promoção dos serviços, criação de espaços de negociação e debate, atendimento e orientação aos cidadãos. O conceito, entretanto, ficou insuficiente para dar conta do ingresso na arena pública de atores como ONGs, do surgimento de emissoras públicas em todos os Poderes, do aumento da participação popular, do surgimento de mecanismos como conselhos populares, *ombudsmans*, fóruns de discussão, câmaras técnicas e da popularização da interlocução via internet.

Do mesmo modo, para o comunicador, um dos principais desafios tornou-se separar a demanda pela construção de uma imagem positiva do gestor e da instituição em que atua, da necessidade de oferecer informação correta, precisa e honesta quando existe uma incompatibilidade entre ambos.

As mudanças permitiram uma evolução no sentimento coletivo de valorização da cidadania, mas talvez ainda não tenham possibilitado uma satisfação plena com a representação democrática. O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e torna-se um tanto cético e até cínico com relação à política e à capacidade dos dirigentes públicos de alcançar o interesse coletivo. Mais do que simples desinteresse do indivíduo em ser sujeito da ação, muitas vezes a apatia e a falta de formação política são resultado do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública.

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - Ibope, em 2003, para o Observatório da Educação e da Juventude mostrou que, enquanto 44% dos brasileiros desejam influenciar nas políticas públicas, 56% não têm interesse. O que chama a atenção é que, dos não-interessados, 35% dizem que não desejam simplesmente porque não tinham informações sobre como fazê-lo. Além do desconhecimento sobre como influenciar as políticas públicas, ou sobre qual o papel e responsabilidade dos diferentes entes federativos na execução das ações públicas, é freqüente a percepção de certa apatia no envolvimento com política. São comuns, por exemplo,

pesquisas indicando baixo índice de lembrança do eleitor sobre em quem votou na última eleição. Em Planaltina, cidade do Distrito Federal, uma cidade com alto índice de criminalidade, já houve reunião do conselho comunitário de segurança, onde autoridades do setor e comunidade ficam frente a frente para debater e resolver problemas de criminalidade, com dez participantes – e o índice de atendimento das reivindicações é estimado em 70% (BISA: 2006, 28). Na audiência pública organizada pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel para debater com a comunidade a portabilidade de números telefônicos, medida que vai afetar toda a população, apenas um único usuário compareceu, o servidor público Nilceu dos Santos Júnior. Segundo a Anatel, ele trouxe contribuições importantes que não estavam previstas no texto original (MAZZA, 2006: 27).

Nesse ambiente, a Comunicação Pública torna-se uma das idéias mais vigorosas, não apenas para aqueles que atuam no terceiro setor e no governo, mas também no ensino de comunicação, no setor político e até mesmo na área privada. Há várias maneiras de conceituar Comunicação Pública e, neste caso, a não-unanimidade pode ser positiva, pois estimula o debate em torno da idéia central do tema, que é a comunicação que envolve o interesse público.

É útil, aqui, tentar estabelecer diferenças entre conceitos para ajudar a avançar na discussão. *Comunicação Governamental* trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade. *Executivo* inclui empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar enquanto *governo* é seu gestor transitório. Já *Comunicação Política* trata do discurso e da ação na conquista da opinião pública em relação a idéias ou atividades que tenham relação com o poder.

*Comunicação Pública* diz respeito à interação e ao fluxo de informação, relacionados a temas de interesse coletivo e, portanto, contém em si os dois anteriores. O campo da Comunicação Pública inclui tudo o que está relacionado ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, Legislativo, Judiciário, terceiro setor, instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas (veja gráfico). A existência de recursos públicos ou de interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da Comunicação Pública. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação. Fazer Comunicação Pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo, alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores. Na Comunicação Pública o objetivo é o atendimento do interesse público e da sociedade, simbolizado pelo cidadão.



*Modelo é a simplificação de determinada complexidade para fins de descrição e análise. No desenho, proposta de modelo de campo da Comunicação Pública, com a distinção de alguns dos principais intervenientes no processo. Dentro do círculo, encontram-se os atores cujas ações e comunicações necessariamente dizem respeito ao interesse coletivo. Imprensa, cidadão, entidades representativas e empresas praticam ações e comunicações de natureza privada e também de natureza pública.*

O desafio da CP é colocar a perspectiva do conjunto da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas. Pelo compromisso com o interesse público e poder de ação, os governos devem ser os principais indutores da CP, assumindo o compromisso de promover políticas públicas, desenvolver uma gestão aberta e qualificar canais, meios e recursos que permitam a viabilização da comunicação de interesse público e o envolvimento de todos os interessados. Participação, claro, não necessariamente leva ao paraíso da convivência, mas mudanças necessárias, muitas vezes, têm mais chance de surgir da crise instalada com as exigências, cobranças, impasses e visões conflitantes presentes durante o debate, do que com o silêncio oriundo da omissão ou da desinformação.

A idéia-chave talvez seja a de *espírito público para lidar com a comunicação de interesse coletivo*, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade. Nesse trabalho de qualificar a gestão do público, a CP pode ser fundamental para:

- a. identificar demandas sociais;
- b. definir conceitos e eixos para uma ação pública coerente e integrada;
- c. promover e valorizar o interesse público nas instituições;
- d. qualificar a formulação e implementação de políticas públicas;
- e. orientar os administradores em direção a uma gestão mais eficiente;
- f. garantir a participação coletiva na definição, implementação, monitoramento, controle e viabilização, avaliação e revisão das políticas e ações públicas;

- g. atender as necessidades do cidadão e dos diferentes atores sociais em obter e disseminar informações e opiniões, garantindo a pluralidade no debate público;
- h. estimular uma cidadania consciente, ativa e solidária;
- i. melhorar a compreensão sobre o funcionamento do setor público;
- j. induzir e qualificar a interação com a gestão e a execução dos serviços públicos; e
- k. avaliar a execução das ações de interesse coletivo.

Parece óbvio que o cidadão, no seu relacionamento com a estrutura pública, deve possuir informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades. Ele precisa saber quando pagar impostos, onde e quando buscar uma vacina, como discutir as políticas públicas, conhecer as mudanças na legislação, como usufruir de seus direitos e expressar sua opinião. Deve conhecer a opinião dos governantes sobre cada assunto, os planos das autoridades a respeito da gestão do Estado. Ele precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que ele diz. Assim, é surpreendente como a comunicação de muitas instituições ainda tenda a ser limitada à publicidade e à divulgação – ou seja, predomine o viés do emissor, tratando o cidadão como mero objeto de comunicados e não sujeito da comunicação. Qualificar a comunicação, em muitos casos, ainda é aumentar o aparato tecnológico, o número de fontes de emissão de informação, investir em bombardeio de informação persuasiva.

Parte do enfoque tem origem na compreensão de comunicação como sinônimo de divulgação, na busca de convencimento. Um dos instrumentos-guia nessa discussão é a Constituição de 1988, em seu artigo 37, que estabelece a publicidade como um dos princípios da administração pública, e que ela “deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”. Surpreendentemente, entretanto, a amplitude do direito à comunicação muitas vezes é reduzida à tese correta, mas simplificada, de que “o cidadão precisa ser informado”, assumindo-o como simples receptor e não reconhecendo a sua capacidade de ser emissor, produtor de informações e agente ativo na interação.

Embora informação seja a base da ação, não é adequado tratá-la como sinônimo de comunicação. Informar é necessário, mas não suficiente. Comunicação é um *processo* circular e permanente de troca de informações e de mútua influência. Informação é a parte explícita do conhecimento, que pode ser trocada entre pessoas e/ou instituições. É o elo da interação e da transmissão do conhecimento, principal matéria-prima da comunicação e insumo comparável à energia que alimenta um sistema. Instituições e pessoas geram, transformam, buscam, usam e disseminam informações de variados tipos. Mas a simples existência de informação não necessariamente significa comunicação eficiente. Ela pode ser inútil, insuficiente, inacessível, manipulada, mal-compreendida ou não disponível no momento adequado. Informação é apenas a nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, pela participação, cidadania ativa, diálogo.

A comunicação diz respeito à criação de formas de acesso e participação; à ampliação de redes sociais que permitam maior ligação entre os agentes públicos, os grupos de interesse e o cidadão. O estímulo à controvérsia, ao debate, ao confronto de opiniões, à consciência e ao exercício da cidadania, é apenas parte da pedagogia que busca compreensão, entendimento, satisfação e avanço no estabelecimento do interesse social. As possibilidades de aprimoramento da comunicação são extraordinárias.

Um dos principais atores no campo da Comunicação Pública é a imprensa. Ela estabelece espaço público indispensável de informação, debate e formação da opinião na democracia contemporânea. É otimismo, entretanto, imaginar que imprensa espontânea seja suficiente para viabilizar o acesso pleno à informação ou concretizar a mediação social. Além das idiosincrasias e restrições naturais de formato (informação superficial, objetiva), direcionamento (unilateral) e alcance (limitado, mesmo nos de maior público), no dia-a-dia, cada veículo de comunicação de massa estabelece seus próprios critérios de seleção de temas, conteúdo e opiniões e a maneira de apresentá-los. A auto-regulação da linha editorial faz com que alguns poucos atores, pré-selecionados, estabeleçam o debate substantivo no noticiário e tornem o público simples

destinatário da troca de mensagens já mediada. A imprensa pode e deve ser livre, mas não oferece *comunicação* a todos, nem na emissão nem na recepção – e não atua na perspectiva de participação e formação de consensos, até mesmo porque, além de fórum de debate, também é integrada, em grande medida, por atores privados comprometidos com seus próprios interesses.

## Políticas Públicas

Gerar comunicação de qualidade implica diversificar e coordenar instrumentos, adaptar mensagens aos interessados, valorizar aspectos didáticos e estimular a interlocução. Significa tentar criar uma cultura de integrar todos os envolvidos com o interesse público, o compromisso do diálogo em suas diferentes formas e de considerar a perspectiva do outro na busca de consensos possíveis e de avançar na consolidação da democracia.

Para garantir o sucesso do empreendimento, a comunicação deve, necessariamente, ser assumida com visão global, papel estratégico, planejamento, ação integrada e visão de longo prazo. É obrigação dos agentes públicos, em particular dos profissionais de comunicação, encontrar maneiras de gerar interação em bases adequadas ao usuário e fazer a informação circular e chegar aos interessados.

É possível fazer uma lista bastante extensa dos instrumentos de CP capazes de ampliar as instâncias de informação e participação. Os mais comuns são *operacionais*. Eles permitem o acesso a informações e o estabelecimento de diálogo. No grupo mais fortemente relacionado a fluxo de *informação* podem ser incluídas as publicações institucionais, banco de dados, quadros murais, publicidade, imprensa, malas diretas, pôsteres, folhetos, cartazes. No de *diálogo*, temos atendimento, audiências públicas, fóruns, *lobby*, teleconferências, listas de discussão, reuniões, mesas de negociação, grupos de trabalhos, eventos, câmaras técnicas, conselhos setoriais.

Além dos operacionais, temos os instrumentos de capacitação, que ajudam a capacitar os agentes e atores sociais refletirem e agirem em termos de comunicação (cursos, oficinas, guias, palestras), e os instrumentos de características *estruturantes*, que orientam a ação. São pesquisas, planos, diretrizes, programas, manuais, normas. Dele fazem parte as políticas, talvez o item mais importante. Política de comunicação pode ser caracterizada como o conjunto de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis aos processos ou atividades de comunicação. As políticas públicas buscam universalizar o acesso à informação, à expressão e à participação.

As políticas devem ser integrativas, exercitar uma visão global e ter perspectiva relativamente duradoura. Elas devem ser baseadas nas aspirações coletivas, buscar estimular a participação, o desenvolvimento da democracia, aumentar a governabilidade, estimular a competitividade e a integração social. Dada a dificuldade inicial de formular políticas de grande abrangência, é possível formalizá-las por áreas temáticas como internet, acesso a dados, publicidade, radiodifusão, acesso à informação, gestão da comunicação, atendimento ao cidadão, comunicação interna, relacionamento com a imprensa.

Políticas sempre existem. A inexistência de uma política formal caracteriza uma política informal ou implícita. As políticas implícitas podem ser identificadas a partir de um conjunto de sucessivas ações, reações ou propostas. No relacionamento com a imprensa, por exemplo, uma política não definida ou expressa filosoficamente e normativamente, pode ser caracterizada a partir de declarações dos agentes, acordos, documentos, por padrões de comportamento e práticas cotidianas.

As políticas implícitas tendem a gerar ações pontuais (caso a caso), assistencialistas (o agente público é o “dono” do processo) e intuitivas, em contraposição ao modelo ideal que seriam as estruturantes, integradas e globais, emancipatórias (por exigir participação ativa) e planejadas. A não-formalização induz ao imprevisto e à visão comprometida com os interesses do momento.

## Eixos

Para encerrar, propomos o estabelecimento de quatro eixos centrais da CP, que indicam pré-requisitos para a ação dos agentes e instituições que lidam com a comunicação de interesse público:

- a. **Transparência:** diz respeito a assumir compromisso com a atuação responsável no trato com as questões públicas, incluindo a oferta de informações, estímulo ao acesso, facilitação da fiscalização e a prestação de contas. Implica, também, a noção de assumir ferozmente a incorporação de valores éticos por todos os agentes públicos envolvidos;
- b. **Acesso:** a sociedade deve ter facilidade de obter informações, ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influir na gestão daquilo que é público. A informação de interesse público deve despertar a atenção, ser interpretada e apropriada pelo interessado em seus próprios termos, de maneira que seja transformada em capacitação para reflexão e ação. Implica, assim, não apenas o atendimento, mas o *atendimento adequado* às necessidades de cada segmento de público, uma organização pedagógica que inclui desde linguagem adaptada até o uso de artifícios de *layout*, diversidade de formatos, mídias, fluxos, horários e processos que permitam a interação adequada;
- c. **Interação:** significa a criação, manutenção e fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem fluxos bi ou multilaterais, onde sejam respeitadas premissas para um diálogo equilibrado e simétrico, em que todos os envolvidos tenham igual direito e oportunidade de falar e ser ouvidos. Trata-se de estabelecer uma pedagogia da interação com a criação de produtos, serviços, ambientes e situações que permitam estimular e viabilizar o acesso, a compreensão, cooperação, participação e crítica; e
- d. **Ouvidoria social:** o interesse em conhecer e compreender a opinião pública e os diversos segmentos que a compõem, é pressuposto para o atendimento às expectativas da sociedade. Adota as diferentes formas de pesquisa como referência e exige habilidade de compreender motivações, interesses, propostas e critérios de satisfação e assumir o compromisso de considerá-los como referência na ação.

## Outras leituras

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Comunicação Pública*. XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. Recife, setembro de 1998. In: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Curso de Comunicação Pública. Apostila. Junho e julho de 2005.

BISA, Leandro. A comunidade tem o poder. *Correio Braziliense*, Brasília, 25.06.2006. pg. 28

COSTA, João Roberto Vieira da. (Org). *Comunicação de interesse público: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.

LARA, Maurício. *As Sete Portas da Comunicação Pública*. Belo Horizonte: Gutemberg, 2003.

MAZZA, Mariana. Vem aí o telefone total flex. *Correio Braziliense*, Brasília, 22.10.2006. pg. 27

MATOS, Heloiza. *Comunicação Pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo*. Líbero, São Paulo: Fundação Cásper Líbero, Ano II, nº. 3-4, pp. 32-37, 1999.

MELLO, Ricardo. *Comunicação de interesse público: a escuta popular na Comunicação Pública: construindo uma nova política*. Recife: Fundaj; Massangana, 2004.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org). *Comunicação Pública*. Campinas, SP: Alínea, 2004.

SILVA, Luiz Martins da. (org.) *Comunicação Pública*. Brasília, DF: Casa das Musas, 2003.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. Puf, Col. Que sais-je? Capítulo 1: o campo da Comunicação Pública. Paris, 1995. Tradução resumida: Elizabeth Brandão.