

# Comunicação Pública

*Jorge Duarte*<sup>1</sup>

**Resumo** – Discute-se a consolidação do conceito de comunicação pública, 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 melhorar a qualidade da relação entre cidadão e as instituições que atuam com questões de interesse público.

**Palavras-chave:** comunicação pública; comunicação governamental; cidadania.

Comunicação Pública é um conceito que tem origem na noção de comunicação governamental. A raiz da evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira a partir da década de 1980. As duas grandes referências originais em comunicação governamental no século XX registram viés autoritário. Durante os anos 1930 o governo federal definiu políticas de controle de informações cujo apogeu se deu entre 1939 e 1945, por meio do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e uma rede nacional que buscava controlar e orientar a imprensa. Durante o regime militar, é organizado o Sistema de Comunicação Social no âmbito do governo, cujos focos eram propaganda e censura.

Com o fim da censura e a redemocratização, o panorama mudou. A Constituição de 1988, a transformação do Papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, a terceirização e a desregulamentação, a atuação de grupos de interesse e movimentos sociais e o desenvolvimento tecnológico estabeleceram um sistema de participação e pressão 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 empoderamento do terceiro setor e a uma maior demanda por transparência no setor público. Todas as conquistas devem ser relativizadas, mas permitem identificar importante evolução.

As mudanças, entretanto, não parecem ter despertado um sentimento coletivo de valorização da cidadania ou de satisfação com a representação democrática. O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e tornam-se um tanto cínicas com relação à política e à capacidade dos governantes de buscar o interesse público. 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 Ibope em 2003 para o Observatório da Educação e da Juventude mostrou que enquanto 44% dos brasileiros desejam influenciar 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 políticas públicas, ou sobre qual o papel e responsabilidade dos diferentes entes federativos na execução das ações públicas, é freqüente a divulgação de resultados de pesquisas que indicam baixo índice de lembrança do eleitor sobre em quem votou na última eleição, o que sugere uma crise de representatividade.

---

<sup>1</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. É organizador dos livros “Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação” e “Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia”.

Nesse ambiente, a Comunicação Pública (CP) 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. A comunicação, sabe-se, é energia que dá vida às organizações; por isso, administrá-la, na área privada, é essencial para a eficiência e até sobrevivência num ambiente altamente instável, volátil e crítico. No ambiente de interesse público, há responsabilidade maior, do atendimento ao direito do cidadão de ter capacidade de agir em seu próprio interesse e na viabilização das demanda coletivas nas mais diversas áreas.

A Comunicação Pública ocorre no espaço formado (veja quadro) pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil – inclusive partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão individualmente) em temas de interesse público. Ela trata de compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do atendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo.



*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 atores. Dentro do círculo 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.*

É útil, aqui, tentar estabelecer diferenças entre alguns conceitos para ajudar a avançar a discussão. A *comunicação governamental* diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade. Estado, nesse caso, é compreendido como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar e não deve ser

confundido com governo. A gestão administrativa e política do aparato do Estado é responsabilidade do governo. Este é apenas o gestor transitório daquele. Os agentes são a elite política e todos os integrantes das instituições públicas, representantes eleitos, agentes públicos nomeados e funcionários de carreira.

A *comunicação política* trata do discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a idéias ou atividades que tenham a ver com poder político, relacionado ou não a eleições.

A *comunicação pública* diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo. O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública.

As interfaces entre as diversas áreas são várias e as linhas divisórias, fluidas – até etéreas. O desafio da CP em colocar a perspectiva do conjunto da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas é o que, de alguma maneira, unifica o conjunto.

Adotam-se como referência, para tratar de CP, conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público. Mais poder para a sociedade, menos para os governos; mais comunicação, menos divulgação; mais diálogo e participação, menos dirigismo, são algumas das premissas. A idéia-chave talvez seja a de *espírito público*, 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;
- 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 por 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.

## **Informação e Comunicação**

As informações, no âmbito da CP, podem ser agrupadas, para efeito didático, nas seguintes categorias:

- a) **institucionais:** referentes ao papel, responsabilidades e funcionamento das organizações – o aparato relativo à estrutura, políticas, serviços, responsabilidades e funções dos agentes públicos, poderes, esferas governamentais, entes federativos, entidades, além dos direitos e deveres do cidadão. O que esperar, onde buscar e reclamar.
- b) **de gestão:** relativos ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público. Incluem discursos, metas, intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes para esclarecer, orientar e municiar o debate público. O cidadão e os diferentes atores precisam saber o que está acontecendo em temas relacionados a acordos, ações políticas, prioridades, debates, execução de ações.

- c) **de utilidade pública:** sobre temas relacionados ao dia-a-dia das pessoas, geralmente serviços e orientações. Imposto de renda, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, informações sobre serviços à disposição e seu uso são exemplos típicos.
- d) **de prestação de contas:** dizem respeito à explicação e esclarecimento sobre decisões políticas e uso de recursos públicos. Viabiliza o conhecimento, avaliação e fiscalização da ação de um governo;
- e) **de interesse privado:** as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Um exemplo: dados de imposto de renda, cadastros bancários;
- f) **mercadológicos:** referem-se a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado; e
- g) **dados públicos:** informações de controle do Estado e que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: normas legais, estatísticas, decisões judiciais, documentos históricos, legislação e normas.

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. Ele precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que diz. Assim, é espantoso como a comunicação de muitas instituições ainda tenda a ser limitada à publicidade e à divulgação – ou seja, predomine o viés do emissor. Pensar em qualificar a comunicação, para muitos, 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 de que “o cidadão precisa ser informado”, assumindo-o simples receptor e não reconhecendo sua capacidade de ser emissor, produtor de informações e agente ativo na interação.

Comunicação não se reduz à informação. Comunicação é um processo circular, permanente, de troca de informações e de mútua influência. A troca de informações faz parte do processo de comunicação. Informação é a parte explícita do conhecimento, que pode ser trocada entre pessoas, escrita, gesticulada, falada, utilizada para tomada de uma decisão. É a principal matéria-prima, um insumo comparável à energia que alimenta um sistema. É o elo da interação e da transmissão do conhecimento. Atores e agentes 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, manipulada, mal-compreendida ou não chegar no momento adequado. Informação é apenas a nascente do processo que vai desaguar na comunicação viabilizada pelo acesso, pela participação, cidadania ativa, diálogo.

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 livre seja suficiente para a viabilização do acesso pleno à informação ou concretização da 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.

Sociedades democráticas como a brasileira exigem refinamento nas estratégias comunicativas e diversidade de instrumentos, processos e agentes; que a transparência e o compromisso com o cidadão sejam pré-requisitos; que os públicos tenham respeitada sua heterogeneidade; e que não seja subestimada a capacidade de interesse e participação. 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 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.

Gerar comunicação de qualidade é mais do que aumentar a quantidade e potência das mensagens. Implica criar uma cultura de comunicação que perpassa todos os setores 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.

### **Instrumentos de Comunicação Pública**

Existem múltiplas formas de fortalecer a interlocução. Quanto maior a variedade, a especificidade e a facilidade de acesso e uso dos instrumentos de CP pelos diferentes interessados, mais fortalecida a cidadania. 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 as maneiras adequadas de 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. Entre os instrumentos básicos para a efetivação da comunicação pública estão pesquisas, políticas, planos, diretrizes, programas, manuais, normas, canais institucionais, operações e produtos. Abaixo, apresenta-se uma distribuição por públicos, do ponto de vista de um governo. É fácil, entretanto, a partir das características, missão e interesses de cada ator público e contexto, fazer a adaptação. O importante, sempre, é mapear os públicos de interesse, avaliar o padrão de relacionamento com cada um (existente e desejável) e estabelecer objetivos e estratégias para só então definir e qualificar os instrumentos que deverão ser adotados:

1. **ambiente interno** (autoridades eleitas ou indicadas e seus estafes, servidores públicos, terceirizados, cargos comissionados etc.): agentes multiplicadores, pesquisas, manuais, intranet, boletins eletrônicos, publicações institucionais, eventos, campanhas, quadros murais, ouvidores, reuniões, serviços de atendimento, treinamento e capacitação, *design* ambiental, comunidades de informação;
2. **usuários de produtos e serviços**: pesquisas, internet, boletins eletrônicos, patrocínio, *design* ambiental, *banners*, quadros murais, publicidade, imprensa, malas diretas, fôlderes, folhetos, cartazes, guias, 0800, atendimento telefônico/pessoal e visitas guiadas. Nesse item inclui-se todo o aparato de marketing sob gestão de empresas e órgãos estatais que participam da disputa no mercado de produtos e serviços;
3. **formadores de opinião**: auditorias de opinião, imprensa, relatórios, cartas, reuniões, eventos, internet, boletins eletrônicos, publicações institucionais, documentos, relatórios e lobby;
4. **atores sociais e políticos** (grupos de interesse e de pressão, ONGs, sindicatos, parlamentares, partidos etc.): pesquisas, imprensa, fóruns, lobby, teleconferências, listas de discussão, reuniões, mesas de negociação, grupos de trabalhos, eventos, câmaras técnicas, internet, conselhos setoriais, publicações institucionais;

5. **imprensa:** A imprensa, além de formar a instância midiática da comunicação pública, é um ator privado. Assim, adota características de arena da comunicação pública, de ator social, de público dos interessados no debate e de instrumento destes públicos. Para qualificação do relacionamento e da exposição podem ser utilizadas entrevistas, *releases*, artigos, coletivas, sensoriamento de mídia, banco de dados, *media trainings*, salas de imprensa, guia de fontes, glossários, manuais e eventos dirigidos etc.; e
6. **sociedade em geral:** pesquisas de opinião, publicidade, eventos, discursos, eventos simbólicos, plebiscitos, conselhos populares, audiências públicas, orçamento participativo, discursos, publicações, agentes multiplicadores, imprensa, consultas públicas, fóruns, campanhas, oficinas de mobilização social; rádios comunitárias, internet, teatro, governo eletrônico, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, mutirões, ouvidorias, vídeos, filmes, sistema de alto-falantes, agentes sociais.

## Políticas de Comunicação

Por seu compromisso com o interesse público e poder de ação, os governos devem ser os principais indutores da CP, assumindo o compromisso de promover uma gestão aberta, qualificando 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.

Governos podem ajudar no estabelecimento de padrões adequados de comunicação na sociedade por meio da formalização e adoção de múltiplas políticas públicas que orientem os processos de interação e troca de informações de interesse coletivo. Política pública, aqui, é o conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis aos processos ou atividades de comunicação. É um instrumento de comunicador que induz à participação, ao debate e a institucionalização de procedimentos adequados ao atendimento do interesse coletivo.

As políticas devem ser integrativas, elaboradas participativamente, 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. É possível, por exemplo, formalizar políticas públicas em áreas como internet, acesso a dados, publicidade, radiodifusão, acesso à informação, gestão da comunicação, atendimento ao cidadão, comunicação interna, relacionamento com a imprensa.

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 filosófica e normativamente, pode ser caracterizada a partir de declarações dos agentes, acordos, documentos, por padrões de comportamento e práticas quotidianas.

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 conforme 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 a 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, 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.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006 (no prelo).

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.

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

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