



As Relações Públicas e os desafios na comunicação pública¹

Elisângela Costa Nascimento² - Centro Universitário de Belo Horizonte (Uni-BH)
André Aquino Brito³ - Centro Universitário de Belo Horizonte (Uni-BH)
Diogo Henrique Helal⁴ - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Uni-BH
Valéria de Fátima Raimundo⁵ - UFMG / Uni-BH

Resumo

A comunicação pública envolve um conceito ampliado referente à participação democrática da sociedade redefinida pelo posicionamento dos cidadãos pelo interesse público e necessidade do estabelecimento de um processo comunicativo, no qual as Relações Públicas se colocam direcionadas para a eficácia da comunicação voltada para a participação e interesse coletivo. A orientação de ações da comunicação pública está voltada para o cultivo de relações de transparência com a sociedade civil. O reconhecimento de uma sociedade civil autônoma, que interage com as instituições do governo requer o estabelecimento de políticas de comunicação que inserem as Relações Públicas em um contexto democrático. Neste sentido, a expressão ativa e participativa do cidadão receptor, requer uma interação comunicativa, objetiva e transparente entre o Estado e a sociedade como um todo.

Palavras-chave

Comunicação pública; relações públicas; sociedade civil; cidadania.

Introdução

A comunicação pública segue um parâmetro de diferenciação da comunicação política que sofre influência e é pautada por um processo de cunho competitivo para influenciar e controlar as percepções e a própria opinião pública através dos meios de comunicação. Por outro lado, a comunicação pública, visa envolver o cidadão de maneira diversa e aplicada por parâmetros de cunho participativo com o estabelecimento de um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade.

A importância da identificação da comunicação pública voltada para o planejamento e benefício de longo prazo, transmite a idéia de uma definição da comunicação como processo

¹ Trabalho apresentado ao Intercom Júnior

² *Elisângela Costa Nascimento* – Graduada em Comunicação Social, Relações Públicas pelo Centro Universitário de Belo Horizonte. (elisacostarp@yahoo.com.br);

³ *André Aquino Brito* – Graduando em Comunicação Social, Relações Públicas pelo Centro Universitário de Belo Horizonte. (andrebritobh@gmail.com);

⁴ *Diogo Henrique Helal* – Mestre em Administração (UFPE), Doutorando em Sociologia (UFMG), Docente do Uni-BH (diogohh@yahoo.com.br);

⁵ *Valéria de Fátima Raimundo* – Mestre em Comunicação Social (UFMG), Doutoranda em Sociologia (UFMG), Docente do Uni-BH (vraimundo@ig.com.br).

de reconstrução da cidadania. Este conceito de comunicação pública se remete ao processo de comunicação estabelecido como ponte de interação e envolvimento em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, traduzindo-se em um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país. Neste contexto, a comunicação pública exerce papel relevante na construção e manutenção de um espaço de negociação pública, onde medidas de interesse estritamente público e coletivo conferem a sua condição democrática pelo direito à participação em decisões de interesse coletivo.

Na comunicação pública, a importância do comunicador como gestor estratégico envolve aspectos que determinam a credibilidade, a imagem institucional, a democratização e transparência nas relações com os públicos envolvidos. Neste contexto, as Relações Públicas desempenham papel fundamental no controle e utilização da comunicação voltada para o interesse público e como instrumento para a cidadania e não como mera promoção pessoal de detentores de cargos de poder, transferindo de forma errônea a função da comunicação pública para o interesse político.

A informação é a matéria-prima da comunicação e para que esta seja eficaz junto aos públicos, deverá seguir parâmetros de clareza, objetividade, utilidade e principalmente, credibilidade. A transparência na relação com os públicos traduz na comunicação pública um objetivo com fins sociais e de preservação do interesse público. A democratização das informações e o estabelecimento de uma comunicação pública em função da troca e da partilha de informações de utilidade pública assumem a condição de auxílio para a sociedade não só para controlar e acompanhar as ações das instituições públicas, mas também permite aos movimentos e entidades que atuam na vida política e social a formularem propostas de prioridades e de intervenção em políticas públicas.

Sociedade Civil e Democracia

A partir dos anos 80, a idéia de sociedade civil foi retomada no cenário ocidental. Este ressurgimento associa-se a três fenômenos: o esgotamento das formas de organização política baseada na tradição marxista, com conseqüente reavaliação da proposição marxiana de fusão entre sociedade civil, Estado e mercado (KOLAKOWSKI *apud* AVRITZER, 1994; COHEN *apud* AVRITZER, 1994); o fortalecimento nos países centrais do Ocidente da crítica ao desempenho do estado de bem-estar social, pelo reconhecimento que as formas estatais de implementação de políticas de bem-estar não são neutras (HABERMAS *apud* AVRITZER,

1994); os processos de democratização ora em curso na América Latina e na Europa do Leste. No decorrer desses processos, atores sociais e políticos identificaram a sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado (AVRITZER, 1994).

O surgimento da Sociedade civil Brasileira constitui-se de um fenômeno completamente novo. Esta afirmação se dá pelos problemas que a sociedade civil encontra estando fora dos centros de modernidade. Assim, países com tardia inserção na modernidade tiveram tentativas equivocadas de imitação institucional ou na identificação de projetos particularistas com a normatividade democrática. O que ocorreu no caso brasileiro seria uma inovação social.

É possível dizer que a sociedade civil brasileira surgiu no final dos anos 70 com o chamado “milagre econômico”. Embora a maioria dos autores associe a sociedade civil com o surgimento do novo sindicalismo, movimentos sociais e movimentos ligados à Igreja o que caracteriza a sociedade civil brasileira é a “procura pela autonomia de uma esfera generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa” (AVRITZER, 1994, p. 284).

O rápido processo de modernização no Brasil influenciou a formação de novos atores sociais, devido ao crescimento urbano, ao maior número no contingente de trabalhadores, aumento da classe média e outros. Os atores sociais apareceram no Brasil primeiramente por uma enorme criação física, com um maior número de pessoas residindo e trabalhando nos grandes centros urbanos brasileiros.

Com o crescimento e o surgimento da sociedade civil, uma implementação sistêmica de modernidade não encontrou aderência no Brasil, pois as práticas políticas dominantes não se renovaram. Essa incapacidade das elites em se adaptarem politicamente às mudanças ocorridas na modernização social fez com que o processo de democratização no Brasil fosse dependente da inovação social e não de uma relação entre ação e estrutura.

Outro fator no surgimento da sociedade civil brasileira é a recuperação das idéias de livre associação e crítica política. Grande parte disto deve-se ao rompimento da Igreja Católica com o projeto de modernização autoritária no Brasil e da Igreja incentivar o debate na relação indivíduo / sistema político. Assim a Igreja Católica pode flexibilizar as relações da população com o poder político. Paralelo a isto surge o novo sindicalismo e o associativismo profissional de classe média como a OAB. Coube a esta classe média questionar a associação entre poder e saber, o terceiro pilar no processo de modernização autoritária.

É a reflexividade adquirida nas práticas dos atores sociais nos campos da cultura, da economia, da política e da ciência que:

... transforma aquilo que era anteriormente considerado fato ou uma forma ingênua de lidar com coisas e eventos.. em algo que pode ou não ser aceito... Normas sociais os quais os indivíduos estavam perfeitamente adaptados são, então, transformadas em possibilidades de regulamentação que podem ser aceitas como válidas ou rejeitadas enquanto inválidas (HABERMAS *apud*, AVRITZER, 1994, p.126).

É a este processo que o surgimento da sociedade civil no Brasil está associado: à formação de uma esfera societária capaz de adquirir institucionalidade própria e no interior da quais as ações do Estado e dos atores econômicos vão ser julgados de acordo com a compreensão que os atores sociais e políticos irão ter seus próprios interesses.

Assim na defesa de seus próprios interesses e julgando o cenário social que se apresenta, a sociedade civil passa a ser um dos mais importantes atores sociais na sociedade brasileira legitimando o poder do cidadão. Este cidadão que em pleno início de século XXI começa a perder sua identidade dentro de uma cultura globalizada deixando suas questões de cidadania de lado e transformando-se em mero consumidor de uma cultura global.

Consumidores e Cidadãos

Mudanças sócio-culturais estão ocorrendo em todos os campos. Há atualmente um redimensionamento dos valores de pertencimento e identidade, sendo que valores antes nacionais e regionais estão dando lugar a valores transnacionais e globalizados. Hoje há uma passagem do cidadão representante de uma opinião pública ao cidadão interessado em desfrutar de certa qualidade de vida. Uma prova disto é que as formas de argumentativas e críticas de participação dão lugar à fruição de espetáculos nos meios eletrônicos. O rádio e a Televisão fazem o papel que já foi desempenhado pela escola e Igreja.

Pode-se dizer que neste momento passamos de consumidores do século XXI e agimos como cidadãos do século XVIII. A distribuição global de bens e informação faz que o consumo chegue a países periféricos. O consumo por produtos eletrônicos é mais procurado nos países subdesenvolvidos. Somos subdesenvolvidos na produção para meios eletrônicos mas não para o consumo. O cidadão ainda luta com o poder público para conseguir o cumprimento de suas necessidades essenciais, enquanto o consumidor por todas as evoluções tecnológicas, mercadológicas e industriais encontra-se em perfeita sintonia com o mundo atual, além de contar com leis e órgãos que garantem seus direitos.

Se o consumo tornou-se um lugar onde freqüentemente é difícil pensar, é pela liberação do seu cenário ao jogo pretensamente livre, ou seja, feroz, entre as forças do mercado. Para que se possa articular o consumo com um exercício refletido da cidadania, é necessário que se reúnam ao menos estes requisitos: a) uma oferta vasta e diversificada de bens e mensagens representativos da variedade internacional dos mercados, de acesso fácil e eqüitativo para as maiorias; b) informação multidirecional e confiável a respeito da qualidade dos produtos, cujo controle seja efetivamente exercido por parte dos consumidores, capazes de refutar as pretensões e seduções da propaganda; c) participação democrática dos principais setores da sociedade civil nas decisões de ordem material, simbólica, jurídica e política em que se organizam os consumos: deste o controle de qualidade dos alimentos até as concessões de freqüências radiais e televisivas, desde o julgamento dos especuladores que escondem produtos de primeira necessidade até os que administram informações estratégicas para a tomada de decisões (CANCLINI, 1999).

Estas ações políticas então colocam o mercado não como um simples de lugar para a troca de mercadorias e sim como parte de interações mais complexas, que levam o consumidor à ascensão de cidadão. Para que isso ocorra seria necessário, novas políticas para a cidadania: colocar a heterogeneidade das grandes cidades não como problema e sim como a base da pluralidade democrática e como ponto de partida para políticas urbanas.

As grandes cidades talvez nunca tenham sido homogêneas, e isto requer políticas multi-setoriais, levar em consideração estrato econômico, grau de escolaridade, faixa etária e outros. As políticas culturais devem levar em conta a variedade de necessidades e demandas da população e não apenas oferecer espetáculos e mensagens. Como grandes cidades apresentam gostos diferenciados são necessárias ações culturais diferenciadas.

De acordo com Canclini (1999) promover as tradições locais, pode contribuir para manter o perfil histórico, porém não se criar em cima disto um refúgio nostálgico de resistência à modernização, pois elas só conseguem eficácia quando associadas às tradições e às novas condições de internacionalização.

Há de se fazer o desenvolvimento cultural proporcionado pelos meios de comunicação de massa, reconstruindo um imaginário comum, muitas vezes enraizado em bairros ou em grupos de participação solidária. “A cidadania já não se constitui apenas em relação a movimentos sociais locais, mas também em processos de comunicação de massa”. (CANCLINI, 1999, p. 139)

O papel das Relações Públicas no campo da comunicação pública

Segundo Andrade (1993), a definição oficial das Relações Públicas, constitui a atuação e a função pela qual se observa o caráter planejado e estratégico de ações das empresas públicas ou privadas com o objetivo de conquistar e manter a compreensão mútua entre os diversos públicos aos quais está ligada. No entendimento das Relações Públicas é fundamental que haja a percepção de um processo resultante e que se completa em várias direções da interação da organização com os seus diversos públicos que influenciam direta ou indiretamente suas atividades. Entende-se nas Relações Públicas a função de legitimação das ações organizacionais de interesse público.

Trata-se do processo do sistema social (ou sociedade específica) organização-públicos, inserido em processo de sociedades maiores, isto é, a cidade, o estado, o país e o mundo. Este sistema e seu processo, nos domínios da sociologia, é designado por sistema social e suas relações sociais. No caso específico da sociedade organização-público pode-se, perfeitamente, designá-lo por processo de Relações Públicas (SIMÕES, 1995, p.45).

A função política das Relações Públicas está inserida no contexto filosófico, de normas e ações organizacionais que visam legitimar o poder decisório da organização junto aos vários públicos em relação aos interesses comuns e específicos. A informação é a matéria-prima da comunicação e a credibilidade que identifica a política da ação comunicacional está condicionada à transparência e à objetividade das informações prestadas aos públicos. O caráter político das Relações Públicas repousa sobre o aspecto político da função, pois,

se a ação de comunicar é ato político e, por outro lado, se a função e a atividade de Relações Públicas referem-se ao controle do processo de comunicação organizacional, conclui-se que as Relações Públicas vinculam-se aos objetivos políticos das organizações (SIMÕES, 1995, p.109).

A velocidade das mudanças pautadas pela atualidade na sociedade e pela redefinição de parâmetros voltados para a opinião pública indica um novo modo de condução e de gestão da comunicação pelo profissional de Relações Públicas. A preocupação está voltada para as relações sociais, como acontecimentos políticos e com os fatos econômicos mundiais, contexto em que as Relações Públicas são fundamentais ao exercer o papel de auditoria social inserida no contexto da comunicação pública. Segundo Simões, esta atribuição permite uma visão isolada e integrada no contexto, ou seja, em avaliar as reações da opinião pública para traçar as estratégias de comunicação social, e ainda, “em relação à verificação das Relações Públicas quanto ao seu desempenho, eficiência e estabilidade, além de propostas de alternativas futuras”.

A atuação no sentido da gestão da comunicação pública está voltada para o incentivo à participação da sociedade civil em resposta aos anseios pela participação popular nos trâmites e decisões no contexto das políticas públicas. Cabe então às Relações Públicas o planejamento e aplicação de estratégias que visam conhecer e estender ao público as necessidades da população de forma a orientar as ações do poder público.

A sociedade civil admite uma nova postura construída a partir de sua participação emergente no processo de construção democrática. Trata-se de um ator altamente envolvido nas articulações políticas promovidas em espaços públicos e privados e que por isso, merece destaque como um público-alvo e de forte influência nas políticas de comunicação pública.

A comunicação pública pode ser entendida como a comunicação no espaço público sob o olhar do cidadão que de um modo geral está expressa na ação do engajamento da palavra pública com o objetivo de alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público. Neste contexto, a abertura do espaço de debate e negociação política encarna o papel democrático da comunicação como instrumento democrático público.

O grande desafio para a comunicação pública consiste na base de princípios éticos que deverão orientar as ações voltadas para o cultivo de relações de transparência com a sociedade civil. As Relações Públicas se inserem em um contexto onde a democracia requer uma concepção aliada à idéia de mobilização das esferas públicas e expressa em uma sociedade civil autônoma e que interage com as instituições do governo. Desta forma, pode-se afirmar que a comunicação pública só é possível com a expressão ativa do receptor, representado pelo cidadão constituinte de uma sociedade civil atuante, onde há a possibilidade de uma interação comunicativa com o cidadão de forma participativa e autêntica entre o Estado e a sociedade como um todo.

Ao processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, observa-se o aspecto de um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública. O entendimento da comunicação pública está ligado à percepção do que é distinto ao interesse geral e que vai além do domínio público, principalmente quando se refere à tomada de decisão pública, onde,

As mensagens são, sob tal princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. (...) A comunicação pública é a comunicação formal que se aplica à troca e ao compartilhamento de informações de utilidade pública assim como à manutenção do vínculo social e cuja responsabilidade incumbe às instituições públicas (ZEMOR, 1995, p. 5, tradução dos autores)

Na comunicação pública, o enfoque importante e destaque na gestão da comunicação está em manter o foco do trabalho no objetivo público, ou seja, não permitir o desvio da função comunicativa para a promoção pessoal e política. Este modelo de comunicação é estruturado pela transparência de uma ação com fins sociais e de preservação do interesse público como função primordial desempenhada pelo comunicador público. Esta discussão permite uma distinção conceitual voltada para a análise do contexto político em questão, e que insere a comunicação pública no contexto da função democrática e voltada para o sentido da informação e da legitimidade da mensagem pública ao coletivo e não pela direção política que se refere à promoção pessoal e partidária, ligadas ao exercício do poder.

Segundo Zemor (1995), “a comunicação pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas”. Neste contexto, as funções da comunicação pública são de informar o cidadão, levar ao conhecimento e prestar contas de suas ações junto à sociedade, ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e promover o debate público, contribuir para assegurar a relação social e desta forma promover o sentimento de pertencer ao coletivo através da tomada de consciência do cidadão e da sociedade, e ainda a função de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Conclusão

Para concluir, pode-se traçar um paralelo que distingue a comunicação pública da comunicação organizacional, no qual se identificam grandes desafios enfrentados no âmbito social, político e econômico e que precisam de soluções por meio da comunicação. No campo da comunicação pública, encontra-se uma grande oportunidade para os profissionais da área de Relações Públicas perceberem o seu papel valorizado ou, no mínimo, bem exercido e apreciado.

As Relações Públicas já não se encontram situadas por um parâmetro integralmente instrumental, mas sim pela capacidade prática e teórica de identificar e analisar oportunidades de captação e desenvolvimento da comunicação pública apoiada pelo caráter democrático. Não se deve pensar as Relações Públicas apenas como um instrumento de comunicação social, mas sim como uma ponte estratégica de interação entre os públicos.

Na comunicação pública aplica-se o papel importante da troca e da comunicação entre os públicos e as instituições à medida que oferece à sociedade a relação de benefício mútuo, a

possibilidade da participação em processos de decisão, da co-produção, do acompanhamento da oferta pública e da satisfação dos cidadãos através da avaliação das políticas públicas, da qualidade da relação entre os atores e da comunicação utilizada.

Em relação ao aspecto e viabilidade da comunicação pública, pode-se tomar como referência a análise feita por Zemor (1995), onde “uma comunicação institucional planejada e eficaz está representada por uma atividade que se beneficiará da serenidade de longo prazo de tempo, enquanto a comunicação política encontraria sua viabilidade no curto prazo”. Isto quer dizer que a comunicação pública a curto prazo está ligada às incertezas da atualidade, trata-se de uma comunicação circunstancial, onde a informação cívica é utilizada para a utilidade política. As Relações Públicas utilizam-se da comunicação de longo prazo de forma estratégica e planejada, uma comunicação pública que requer uma relação com o público e que está concebida por benefícios de longo prazo, e ainda:

A possibilidade de uma democratização dos próprios processos de formação de opinião e vontade residiria precisamente em que a produção de tais fundamentos não seja orientada pelo sistema político (CUNILL GRAU, 1998, p.47)

Enfim, a comunicação pública segue para uma tendência de concepção voltada para a sua importância como instrumento da cidadania e de promoção do envolvimento e da participação entre os setores: Estado, governo, sociedade civil organizada e o próprio cidadão. Esta nova concepção reforça a idéia da informação utilizada como ferramenta de interesse público e não de interesse político.

Referências bibliográficas:

ANDRADE, Cândido T. de S. *Para entender relações públicas*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1993.

AVRITZER, Leonardo *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

CANCLINI, Néstor. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Brasília: Revan, 1998.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Relações Públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional*. São Paulo: Summus, 1997.



SIMÕES, Roberto Porto. *Relações Públicas: função política*. São Paulo: Summus, 1995.

ZEMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Paris, PUF, 1995.