



Desafios às relações públicas: a demanda cívica por um modelo de interlocução no poder público¹

Márcio Simeone Henriques²

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG

RESUMO

A ampliação da esfera deliberativa e da responsabilidade pela formulação de políticas públicas e gestão de processos sob um novo modelo democrático cria uma nova realidade que desafia as formas tradicionais de comunicação com as quais o poder público tem que lidar para relacionar-se com a sociedade. A partir da compreensão do fenômeno das relações públicas como essencialmente político, o trabalho aborda a demanda cívica por um modelo de comunicação que supere o modelo de informação pública e incorpore a necessidade de interlocução como uma demanda posta à atividade de RP do poder público nos dias atuais.

PALAVRAS-CHAVE: relações públicas – comunicação pública - interlocução

O papel da comunicação estratégica e das relações públicas para o desenvolvimento e manutenção de negócios costuma ser descrito como fundamental. Essa essencialidade tende a ser compreendida apenas pelo seu viés mercadológico – confundindo-se com a chamada comunicação de *marketing* – aquela cujos resultados podem ser medidos em termos de eficácia de vendas ou posicionamento no mercado. Tal visão obscurece muitos aspectos importantes, principalmente aqueles que se referem à justificação pública dos atos privados e à busca por legitimidade institucional à qual se lançam as organizações de qualquer natureza, tendo, para isso, que recorrer aos dispositivos de visibilidade pública. Um exame mais atento da origem das relações públicas mostra-nos, mais do que isso, um compromisso político que se insere no contexto do desenvolvimento intenso da comunicação de massa e se volta para uma administração de processos comunicativos amplos e interrelacionados, de forma planejada e estratégica.

A dificuldade em abordar as relações públicas advém, dentre outros motivos, das várias noções comumente aplicadas à atividade (e, por extensão, à profissão). Contudo, aqui nos interessam as RP como fenômeno – a emergência deste tipo de prática no cenário em que se destaca o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, em particular no último século. A evolução deste fenômeno tem muito a dizer, não só sobre

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professor do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais; Doutor em Comunicação pela UFMG (simeone@fafich.ufmg.br).



as formas de comunicação no mundo moderno, como também sobre a própria organização política da sociedade. O dado político fundamental do fenômeno, inscrito na sua origem, é um elemento crucial para a compreensão das relações entre comunicação e política – sobre as noções de públicos e, por extensão, sobre a noção contemporânea de esfera pública. Entretanto, num momento de construção de formas democráticas mais participativas, estamos diante da necessidade de questionar os princípios sobre os quais a formação de democracias de massa assentou-se e reposicionar os conceitos que envolvem as relações públicas, tal como são aplicadas e exercidas pelo poder público.

O que nos chama a atenção, em particular, é que, diante da redução das técnicas e processos de relações públicas a um viés mercadológico, temos dificuldade de compreender os processos de comunicação implicados na atividade do poder público – uma comunicação essencialmente política - que, assim, se vê sujeita às mesmas regras que se aplicam às organizações privadas. A comunicação do poder público, no contexto das recentes transformações políticas em nível global, tem sido objeto de investigação em várias vertentes, tomadas sob a rubrica “comunicação pública”, que abordam um vasto leque de temas, por vezes situados também dentro de “comunicação política” ou “comunicação governamental”. Aqui preferimos nos referir à comunicação pública como sendo a comunicação formal sob incumbência das instituições públicas (ZÉMOR, 1995), ou seja, uma comunicação estratégica que se realiza como função especializada nos órgãos do poder público.

Queremos apontar neste trabalho que o modelo de relacionamento entre Estado e Sociedade num quadro de democracia participativa e deliberativa impõe novos desafios à comunicação pública, a partir da perspectiva de relações públicas. Tal modelo é marcado não somente pela ampliação do conceito de cidadania (e conseqüente incorporação de grandes contingentes antes excluídos do exercício cívico), mas também pela abertura à participação direta da sociedade civil nas questões públicas – para além de uma prática política baseada na eleição de representantes. Isso tem requerido a constituição de fóruns a partir dos quais possa ocorrer a interlocução e o debate sobre as diversas questões públicas, significando, para o Estado, uma importante inovação institucional.

Suspeitamos que, para compreender a comunicação pública contemporânea, não podemos nos ater somente às tradicionais funções reputadas às atividades de relações públicas, ligadas à produção e difusão de informações em massa e com propósitos de



harmonizar interesses, manter opinião pública favorável e conquistar a boa-vontade dos públicos. Partiremos do exame do modelo de informação pública, onde o princípio da *accountability* é fator essencial para a emergência de uma atividade estruturada e profissionalizada por meio de assessorias e consultorias de relações públicas, para sustentar a ideia de que este modelo é insuficiente diante da ampliação do foco e das funções que a comunicação do poder público deve cumprir.

O modelo de informação pública: *accountability* e tensão entre propaganda e relações públicas

A atividade de relações públicas deve ser compreendida como parte de um complexo sistema especializado de administração dos mecanismos de visibilidade pública e – por conseguinte, de mediação e administração das controvérsias públicas, que emerge na sociedade de massas. Jürgen Habermas observa as relações públicas no cenário moderno como atividade de representação pública de interesses privados, reconhecendo que “a representação jornalístico-publicitária de privilegiados interesses privados esteve, desde o começo, plenamente amalgamada com os interesses políticos” (HABERMAS, 1984:225). É importante considerar dois aspectos ligados ao fenômeno de emergência das relações públicas como atividade mais sistemática e especializada, inscritos em seu programa. O primeiro ligado à justificação pública desses privilegiados interesses privados, o princípio da *accountability*. E o segundo ligado à necessidade de delimitar a influência da propaganda e demarcar fronteiras entre as informações de caráter publicitário e jornalístico.

O princípio da *accountability* é fundamental para compreender as atividades e estratégias de relações públicas como essencialmente políticas. O crescimento exponencial da atividade jornalística no século XIX nos Estados Unidos costuma ser usado como exemplo bastante significativo da exigência desse princípio. O florescimento de jornais de denúncia que se tornaram populares e alcançaram grande repercussão exigiram atenção especial ao relacionamento com os públicos através deste meio. Ao lado disso, a própria especialização do trabalho jornalístico e o volume de informações constantemente demandado começaram a exigir uma assessoria especializada para lidar cotidianamente com esse relacionamento. Ou seja, a emergência do jornalismo como campo, como uma instituição social regida por regras e valores próprios, comportou a solicitação por novas competências e habilidades que constituiu



um universo de serviços especializados, tais como o de sondagem e análise de opiniões e assessorias de comunicação (GOMES, 2004). A mencionada “representação jornalístico-publicitária” passou a implicar, portanto, um imbricamento cuja crescente complexidade adveio não apenas do fato de as atividades jornalísticas serem subsidiadas por anunciantes, mas pela necessidade de compreender as lógicas e rotinas dos dispositivos de acesso à visibilidade pública, administrar tais dispositivos e relacionar-se cotidianamente com eles.

Na virada para o século XX são lançadas as bases dos serviços especializados de imprensa. James Grunig toma este marco como a passagem de um modelo de relações públicas baseado essencialmente na propaganda para um modelo de *informação pública*, reconhecendo que a sociedade passa a exercer uma crescente cobrança e uma vigilância permanente sobre as atitudes públicas das organizações (sejam públicas ou privadas) (GRUNIG, 1992). Esta passagem para o modelo de informação pública é o momento considerado como o início da atividade mais sistemática e regular de relações públicas³. As técnicas e processos de relações públicas que progressivamente se estabeleceram vão além da mera promoção de visibilidade na mídia de organizações públicas ou privadas, e também além das técnicas de difusão e propaganda: respondem às cobranças cada vez maiores da sociedade, a uma exigência de prestação de contas dos atos privados que possam afetar o interesse público, no caso das empresas e, no caso do poder público - no pressuposto de que todos os seus atos são públicos - que se preste contas da confiança depositada nos mandatários. Essa exigência é intrínseca ao processo de legitimação das instituições, como observaria Harwood Childs, no final da década de 1930, ao apontar o problema fundamental das relações públicas como sendo a conciliação de interesses privados e públicos. Childs partiu do pressuposto de que na sociedade urbano-industrial, o alto grau de interdependência amplia as ações humanas privadas que têm significado social e que requerem justificação pública e observa como isso passa a ser fundamental após uma era em que a extrema competição nos negócios privados e a falta de transparência do poder público serão severamente questionadas por

³ Nem sempre se reconhece que a demanda por mudanças no modelo de relacionamento com os públicos surgiu num contexto de grandes conflitos e no próprio seio de um debate público intenso e produtivo. Com frequência se omite o papel desempenhado pelos movimentos sociais da época e se subestima a atuação dos meios de comunicação. Para este contexto concorreram vários fatores, de modo mais expressivo e eloquente nos Estados Unidos, sob o impacto do término da Guerra Civil (1865). O crescimento extraordinário de alguns setores econômicos vitais – exploração de carvão, de petróleo e ferrovias – causaria calorosos debates, e conseqüente clamor por intervenção regulatória do Estado frente aos grandes trustes. A política norte-americana já estava marcada por pensamentos reformadores, envolvendo figuras notáveis do período. Jovens escritores, atentos ao poder da mídia, darão vazão a uma literatura e a um jornalismo vigorosos, exercendo influência em várias questões: combate ao nepotismo e à corrupção política, revelação das “armações” da grande indústria e do alto comércio, combate aos trustes e luta pelos direitos civis.



uma circulação de informações na imprensa em larga escala, criando movimentos de opinião que poderiam pôr em risco a legitimidade dessas instituições (CHILDS, 1967).

A atividade de relações públicas torna-se sistemática e especializada, apoiada no princípio da *accountability*, mas também, nos seus primórdios, procura traçar uma linha divisória entre as informações de caráter comercial (e propagandísticas) e as “de interesse público”. As primeiras seriam basicamente persuasivas, veiculadas por meio da compra de espaço nos meios jornalísticos (sobre as quais poderiam pesar as suspeitas de manipulação) e as segundas aquelas expressas como notícia clara e objetiva e cuja publicação estaria diretamente sujeita aos critérios editoriais dos veículos jornalísticos e seus agentes. Essa divisão fica bem marcada na Carta aos Editores de Ivy Lee, sempre tomada como marco do modelo de informação pública e do surgimento da atividade de RP: “Nós pretendemos fazer a divulgação de notícias. Isto não é um agenciamento de anúncios. Se acharem que o nosso assunto ficaria melhor na seção comercial, não o usem” (Wey, 1986)⁴. Ou seja, a noção de que a mera difusão sob a forma de propaganda tinha limitações, que a exposição pública de razões privadas era essencial para obter aceitação e apoio públicos e que para esta exposição era fundamental lidar com os dispositivos jornalísticos.

O discurso que assim foi composto para justificar a atividade e estruturar o novo modelo manifestava preocupação quanto aos efeitos da propaganda e críticas à representação jornalístico-publicitária: num processo de discussão pública, a propaganda moldaria opiniões e julgamentos - baseada não apenas nos méritos da controvérsia, mas agindo sobre as atitudes emocionais a tal ponto que os sujeitos tomariam as opiniões e atitudes como naturais e certas, sem coação. Consequência desse fenômeno seria a transformação do público em massa, “sem que seus membros percebam que as suas escolhas individuais foram produzidas por aqueles que possuem a habilidade de guiar os cordéis da imaginação, dos sentimentos e da boa-fé humana” (ANDRADE, 1965:25). Ou seja, há implícito no discurso justificador da atividade de RP o sentido de que, ao contrário da propaganda, as relações públicas seriam uma atividade essencial para a preservação dos públicos como instância crítica da sociedade, evitando assim os efeitos nocivos da propaganda que simplesmente transformariam os públicos numa grande massa sujeita a manipulações de toda sorte. Assim, reforça-se a

⁴ O conflito em relação à difusão propagandística já se revelava desde o século anterior. Um editorial do *Electric Railway Journal*, de 1812, fazia menção à conveniência de uma “divulgação jornalística educativa” que pudesse transmitir ao público e aos legisladores os méritos da causa (da atividade ferroviária), para obter deles a “piedade” ou “até mesmo a justiça” (WEY, 1986).

noção de que, enquanto a propaganda se dirige aos indivíduos que compõem uma *massa*, as relações públicas se dirigem a *públicos*.

Na literatura da área é abundante a referência às funções de relações públicas como sendo de “conquistar a boa-vontade” do público, “harmonizar interesses e expectativas”, gerar “compreensão mútua” entre organizações e públicos (ANDRADE, 1965, 1989; MESTIERI, 2004). A introdução de uma “filosofia de relações públicas” com frequência é saudada como uma forma mais civilizada, respeitosa e democrática de relacionamento entre o Estado e os cidadãos, uma técnica de conciliação com a opinião pública, uma prática capaz de promover entendimentos e harmonizar e expectativas, que surge na sociedade como um “refinamento cultural” (WEY, 1986:17) – ou ainda uma atividade capaz de desenvolver uma sociedade “elegante” através da harmonização das tendências comportamentais (SIMÕES, 2001:92).

No entanto, apesar dos esforços de estabelecimento de demarcações mais precisas entre as atividades de informação pública, as linhas divisórias nunca foram traçadas com suficiente nitidez, gerando tensões que são inerentes ao próprio processo de relações públicas. É preciso ressaltar que esta mudança paradigmática para o modelo de informação pública não significou uma ruptura ou abandono das práticas anteriores, mas uma combinação de elementos. A demanda detectada pelos pioneiros do modelo de informação pública ia claramente além de um atendimento especializado à imprensa e de certa forma dava sequência, agora de forma mais profissionalizada, à representação jornalístico-publicitária, tendo como foco a formação da opinião pública⁵. Sua própria atuação dá margem para crermos que a prática do modelo não correspondia à “pureza” de ideais sob o princípio da *accountability*⁶. Tanto a profissionalização como o aprimoramento das técnicas para efetivar tal representação, foram possibilitados por conhecimentos científicos que rapidamente ganharam circulação e passaram a constituir uma base disciplinar – psicossociológica - essencial para que a atividade de relações públicas se constituísse como profissão (ANDRADE, 1989; SIMÕES, 2001): por um lado, o interesse na formação da opinião das massas e, por outro, na influência da opinião pública sobre o comportamento individual. Ganharia ainda mais sustentação científica com o desenvolvimento das técnicas estatísticas de sondagem de opinião.

⁵ A visão crítica de Habermas (1984) registraria não apenas que tal representação permaneceria, como também, numa composição de interesses com a indústria cultural florescente, tornar-se-ia ainda mais forte, mediante a aplicação dessas técnicas especializadas de intervenção na opinião pública, elemento decisivo para o seu diagnóstico de declínio da esfera pública.

⁶ Andrade (1965) nos fornece algumas pistas de que, na prática, tais atividades podiam incluir com frequência a cooptação de jornalistas e misturava-se ao intenso tráfico de influências.



Muitas das definições que se tornaram correntes contribuiriam para a persistência de uma tensão entre propaganda e relações públicas. Philip Lesly, por exemplo, caracterizava as RP como “a única disciplina que vai ao âmago do porquê e do como as massas agem e reagem ao seu meio ambiente social e fornece os meios de como direcionar essas reações”. Para ele, relações públicas é a “ciência e a arte de compreender, de ajustar e influenciar o clima humano”, tem como principal instrumento a comunicação de massa e como objetivos básicos favorecer os pontos de vista e interesses da organização (ou país, instituição ou empresa), evitar ataques ou lidar com os que ocorrem e obter apoio de outros grupos (LESLY, 1995). As referências na literatura à atuação e às publicações de Edward Bernays também são constantes e contribuem ainda mais para dissolver a tênue fronteira que se pretendia desenhar. O conceito de Bernays, condizente com seus métodos de atuação, aponta como objetivo das RP promover o apoio público para uma atividade, causa, movimento ou instituição, por meio da informação, da persuasão e do ajustamento (BERNAYS, 2005). Em contraposição, argumentaria Cândido Teobaldo que é impossível aceitar a persuasão como instrumento de RP (ANDRADE, 1965:41). Claro está que tais definições entram em choque com a pretensão de estabelecer distinção em relação à propaganda.

O surgimento do modelo de informação pública e, conseqüentemente, o lançamento das bases de uma disciplina de relações públicas, instituiu, tanto nas organizações privadas como nas públicas, os setores e assessorias profissionalizados no trato com a imprensa. No caso do poder público, esses departamentos estruturaram-se em torno do tratamento de informações especializadas e foram, desde o início, considerados de importância estratégica, dentro de um quadro de modernização da administração. Interessa-nos, neste ponto, voltarmos nossa atenção para a atividade de relações públicas exercida pelo poder público, para o entendimento da demanda atual por uma comunicação pública ampliada sob um novo modelo.

RP e comunicação pública

Já procuramos demonstrar que a passagem ao modelo de informação pública está intimamente relacionada ao princípio da *accountability* e é indubitável que significa de fato uma profunda mudança em relação ao paradigma anterior. Entretanto, a característica da comunicação pública constituída sob o *modus operandi* desse modelo não pode dissociar-se da tensão permanente entre as exigências de *accountability* e a



propaganda⁷. É exatamente na comunicação do poder público que podemos perceber que os limites entre as atividades de RP e de propaganda nunca foram traçados com precisão. Ao contrário, o século XX viu a prática da propaganda rapidamente atingir um nível extraordinário, como componente essencial dos esforços de guerra e, portanto, fator de extrema importância na composição da comunicação governamental, a tal ponto que as atividades de RP muitas vezes eram descritas apenas como uma espécie mais “suave” ou “sutil” de propaganda⁸. Há traços comuns característicos da composição deste modelo que coadunam com o formato de exercício político – numa democracia de massa - e com as formas de sociabilidade dominantes, tais como o recurso hegemônico aos instrumentos de visibilidade em larga escala (massivos), o planejamento de intervenção estratégica, através desses instrumentos, na opinião pública.

A literatura das relações públicas trata com frequência da aplicação das técnicas de RP ao poder público e procura justificar a atuação especializada dentro das necessidades específicas de divulgar as realizações e planos de governo e de obter apoio e cooperação dos cidadãos, sob a rubrica de “relações públicas governamentais” ou “comunicação governamental”. Alguns autores buscam dar uma dimensão ampla ao conceito, inserindo-o no âmbito das exigências democráticas, insistindo não apenas nas questões de prestação de informações para o esclarecimento dos públicos acerca do que alcança o nível das decisões e atos de governo, como a criação de possibilidades efetivas de ouvir a opinião pública e orientar estes atos pela vontade coletiva assim expressa. Mas aqui estamos diante de um problema de como nomear o relacionamento entre o Estado e seus públicos, que se materializa através da comunicação das instituições públicas. Acreditamos que o termo “relações públicas governamentais” pode se mostrar limitado se adotamos estritamente uma distinção entre “Estado” e “governo”, o que nos faz preferir o termo “comunicação pública”.

Todavia, não é possível encontrarmos uma uniformidade no uso deste termo, que é tomado em vários sentidos distintos. O *Centre of Public Communication Research*, da Bournemouth University, no Reino Unido, por exemplo, define como “*public*

⁷ Há ainda outro problema a considerar, que é apontado como um “perigo” das atividades de RP na esfera governamental por Andrade (1965:60): o de serem empregadas com finalidades político-partidárias. Observa-se novamente outro ponto sobre o qual se pretende traçar uma linha divisória. Se o processo de relação com os públicos é uma comunicação essencialmente política, estamos diante de uma impossibilidade lógica de traçar esta fronteira.

⁸ Curioso notar que o estigma que pesa sobre a atividade e sobre a profissão de relações públicas no Brasil é por vezes explicado por uma falta de compreensão da atividade e de suas funções, pela disputa corporativa pelo seu exercício, pela indefinição de seu objeto ou por uma trajetória histórica pouco edificante que teria acarretado grandes preconceitos. Mas uma atenção maior ao processo de constituição dessas práticas demonstra que isso é próprio do desenvolvimento da atividade em qualquer lugar que tenha se estabelecido de forma estruturada e também que ainda permanece imprecisa a distinção em relação à prática da propaganda.



communication” “todas as formas de comunicação endereçadas a um público, seja por razões políticas, comerciais ou sociais”. Na composição de suas áreas de pesquisa empírica, os aspectos ligados à comunicação governamental e de partidos políticos situa-se sob a chancela de “political communication”⁹. Essa distinção traz, a nosso ver, problemas conceituais. Em primeiro lugar, porque pode gerar a conotação de que processos estratégicos de comunicação voltados para fins comerciais ou sociais são desprovidos de uma dimensão política. Em segundo, porque também pode induzir nossa compreensão de que uma comunicação política limita-se apenas à comunicação governamental ou de partidos políticos, ou seja, ligada ao exercício *strictu sensu* da política formal.

De toda maneira, parece-nos proveitoso considerar como “comunicação pública” a comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas (ZÉMOR, 1995)¹⁰. Assim, a comunicação pública não se restringe ao campo que se convencionou explorar como sendo de “relações públicas governamentais” e permite um alargamento da perspectiva para incluir entre suas finalidades não somente a difusão de informações de interesse público, mas também o de assegurar as relações sociais (entre Estado e cidadãos) e de acompanhar as mudanças na organização social em regimes democráticos, ou seja, uma prática que contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público.

Se podemos, então, no modelo de informação pública, reconhecer o princípio da *accountability* como elemento importante para o estabelecimento de uma comunicação pública no sentido democrático, o que queremos sustentar é que as mudanças posteriores de desenho do exercício político em direção a uma democracia participativa demandarão uma inovação institucional por parte do Estado de tal forma que uma atividade de relações públicas que se sustente apenas sobre esta dimensão é insuficiente. Daí voltarmos nossa atenção para a emergência de um novo modelo, baseado na interlocução pública.

⁹ Disponível em <http://www.media.bournemouth.ac.uk/archive/cpcr.html>, acesso em 03-11-08.

¹⁰ Também podemos perceber em recentes publicações brasileiras que o termo “comunicação pública” vem sendo tratado à semelhança da definição de Zémor, ou mesmo guiado pela ideia desse autor.



Inovação institucional democrática e a demanda por novo modelo de comunicação pública

A construção democrática das últimas décadas vem consolidando um modelo de relacionamento entre o Estado e a sociedade marcado por uma significativa ampliação do conceito de cidadania – que passou a incluir vastos contingentes antes excluídos de possibilidades de participação nas questões públicas – e pela crescente mobilização dos cidadãos no sentido de buscar exercer influência sobre o sistema político que vai além da escolha de representantes. Este modelo – essencialmente participativo - pressupõe, de um lado, a construção de instituições democráticas e, de outro, uma incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas (AVRITZER, 1994; FUNG, 2004). A ideia de uma sociedade civil organizada, com poder de inserção no debate público e de participar das esferas de deliberação forma a base de um modelo de cidadania em que os mais diversos problemas publicamente tematizados precisam ser encarados como sendo de responsabilidade compartilhada.

A ampliação da esfera deliberativa e da responsabilidade pela formulação de políticas públicas e gestão de processos cria uma nova realidade que desafia as formas tradicionais de comunicação com as quais o poder público tem que lidar para relacionar-se com a sociedade. Entendemos aqui a deliberação não apenas como tomadas de decisão formais do sistema político ou o debate que as precede, mas como um processo argumentativo amplo e dialógico de troca de razões, de discussão em público que busca, pela coordenação e cooperação entre os sujeitos envolvidos, entender e/ou resolver situações-problema que escapam às suas esferas individuais (BOHMAN, 2000).

A prática da deliberação pública não exige atenção apenas a processos comunicativos que ocorrem em relação às condições de participação efetiva dos sujeitos em fóruns abertos, onde os diversos interesses e argumentos possam se manifestar livremente, mas também em relação às possibilidades de propor publicamente a tematização de questões que devem ser reconhecidas como relevantes pelos públicos amplos. O posicionamento dessas questões no plano coletivo envolverá uma negociação de sentidos onde entram em jogo os interesses individuais, a formulação de acordos através do debate público e também a sua visibilidade através da mídia. Portanto, fóruns de discussão abertos à participação dos cidadãos precisam operar sob a condição de publicidade, ou seja, da exposição pública de razões, tanto no sentido de que possam ser livremente expressas, como também de serem reconhecidas como válidas. Por outro



lado, a discussão e a eventual tomada de decisões informada sobre os assuntos públicos depende, como condição geral, da disponibilidade aberta de informações (HELD, 1995:261), que devem ser inteligíveis para o público.

A construção de uma interlocução na gestão da coisa pública passa a ser, assim, uma necessidade básica, uma exigência intrínseca a um processo deliberativo e a entendemos como um processo dinâmico, que mantém a abertura ao diálogo cooperativo. Tal processo supõe a disposição constante para a discussão com os mais diversos atores, acolhendo suas possíveis divergências e gerando uma expectativa de entendimento mútuo, mas, neste processo, os públicos devem ter a possibilidade de apresentar seus argumentos, pontos de vista e metas sobre os temas em debate, livres de constrangimentos, coerções, sanções ou recompensas (BOHMAN, 2000).

Para o funcionamento desse novo modelo, exige-se um novo desenho institucional. Como consequência da redefinição de cidadania e do reconhecimento dos sujeitos como portadores do direito de participar mais direta e efetivamente na gestão da sociedade surgem experiências de

construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002:10)¹¹.

Estes espaços, ou fóruns, constituídos na vizinhança das agências administrativas públicas residem, segundo Archon Fung na “classe intermediária das instituições democráticas” e são esforços construtivos “no sentido do engajamento cívico e da deliberação pública na política contemporânea” (FUNG, 2004:174). Não apenas estes fóruns significam um elemento novo no cenário institucional, mas colocam o desafio ao poder público de buscar um novo *modus operandi*, formas administrativas inovadoras. Denominando estes esforços de “minipúblicos”, Fung chama a atenção para a diversificação dessas experiências participativas, que podem assumir vários desenhos institucionais, cuja contribuição se estende “para bem além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular” (Id:175). Ele concebe quatro tipos de minipúblicos: (i) fórum educativo, (ii) conselho consultivo participativo, (iii) cooperação para a resolução participativa de problemas e (iv) governança democrática participativa.

11



O formato político-institucional brasileiro a partir da Constituição 1988 prevê formas de exercício da cidadania baseadas na participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e na sua própria execução. Foram instituídos diversos fóruns, tais como: a) conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito); b) conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais (saúde, educação, cultura); c) conselhos temáticos, envolvidos não só com políticas públicas, ações governamentais, mas com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade (direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro, etc), e d) Conselho de Desenvolvimento Municipal e Conselho de Desenvolvimento Urbano, que também tratam de temas transversais (TEIXEIRA, 2000). Além disso, também ganharam vulto na última década as experiências de orçamento participativo em vários municípios brasileiros.

Observa-se que estas iniciativas apontam para outras formas de conceber os públicos, num quadro de enorme diversidade. A própria denominação de “minipúblicos” sugere uma mudança na expectativa de relação com a sociedade, não sob a perspectiva de uma comunicação massiva entre as agências administrativas e um grande público, voltadas para milhões ou dezenas de milhões de pessoas, mas, ao contrário, em deliberações públicas organizadas em segmentos que reúnem os cidadãos “às dúzias, às centenas ou aos milhares” (Id:174). Assim, o estabelecimento pelo Estado de uma comunicação pública abrangente, deve encarar os públicos sob uma nova ótica, que sustente o objetivo de gerar ambientes de debate, deliberação e cooperação que respeitem a pluralidade social. Os esforços de comunicação, além de dar visibilidade às causas de interesse público, devem fomentar continuamente a constituição de públicos críticos, capazes de intervir nas discussões dos assuntos publicamente relevantes.

Podemos então supor que um modelo de comunicação pública assentado prioritariamente na produção e circulação massiva de informações não oferece condições suficientes para dar conta dessa nova realidade que exige esforços diferentes para gerar interação mais efetiva com públicos mais diversificados e localizados. Um modelo baseado na interlocução pública, ao lado das funções já tradicionais de esclarecer sobre as questões públicas e prestar contas, deve voltar-se também para a função de estabelecer políticas e estratégias de comunicação capazes de estimular a participação e cooperação dos cidadãos, estabelecer e orientar a interlocução e fomentar o próprio debate cívico (ZÉMOR, 1995), ou seja, tem que ser capaz de convocar e



mobilizar os diversos atores sociais em torno das questões públicas. De uma ênfase quase exclusiva na produção de informações, passa-se a uma exigência de interlocução, o que altera o fluxo comunicativo e a própria forma de operar os instrumentos de comunicação.

Considerações finais

O próprio desenho institucional que prevê a participação dos públicos em fóruns mais localizados demanda uma circulação de informações mais específicas sobre os temas publicamente relevantes, inclusive sobre os impactos mais imediatos na própria localidade, enquadrando as questões nos contextos próximos dos sujeitos. Por isso, para cumprir essas funções, é necessária uma combinação entre instrumentos de comunicação de largo alcance, para os públicos em geral, e de instrumentos capazes de operar em âmbitos locais para públicos particulares - que guardem complementaridade e coerência entre si. Assim, as agências do poder público, acostumadas a falar através dos meios de comunicação de massa sobre as suas realizações e respondendo aos questionamentos que lhe são dirigidos pela grande imprensa, veem-se agora diante da necessidade de apresentar-se aos públicos locais numa relação que se caracteriza não somente pela maior proximidade, mas por uma maior reciprocidade.

Os próprios dilemas vivenciados pelas instituições públicas diante da necessidade de lidar com o novo desenho institucional revelam uma mudança que exige um novo *modus operandi*, mas que não se limita a aspectos de modernização funcional e coordenação burocrática. Também não está circunscrito apenas a uma exigência de *accountability* e transparência de suas ações, no sentido que poderíamos dar sob os aspectos de um modelo de informação pública: uma intensa difusão em massa de informações sobre suas políticas e ações. Exige-se mais, um contato próximo e direto com uma variedade de públicos e um sentido de mobilização social em torno das questões públicas relevantes. Isso traz consequências importantes, além da inevitável descentralização de informação: demanda um estímulo às relações com os públicos locais através da geração de um ambiente propício à cooperação; requer uma habilidade de participar de processos de conversação cívica em âmbitos locais específicos e uma capacidade para processar, através das instâncias de interlocução, as divergências surgidas do contato com estes públicos.



Podemos vislumbrar que o modelo emergente não substitui o modelo anterior, mas deve ir além do que aquele é incapaz de prover. Isso significa que aos dilemas e tensões característicos do modelo de informação pública devem se somar outros que precisarão ser tomados e investigados com cuidado. Em especial o imbricamento entre o público geral e os públicos locais. Isso requer uma noção de comunicação abrangente, que dê conta de visualizar as complexas relações entre os processos massivos e os processos comunicativos que penetram as redes de sociabilidade local. Com isso, é necessário rever o próprio discurso justificador das relações públicas e abordar o fenômeno em sua essência política.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cândido Teobaldo de S. **Para entender relações públicas**. 2. ed. São Paulo: Biblos, 1965.
- ANDRADE, Cândido Teobaldo de S. **Psicossociologia das Relações Públicas**. 2.ed. São Paulo: Loyola, 1989.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BERNAYS, Edward. **Propaganda**. New York: Ig Publishing, 2005.
- BLUMLER, Jay & GUREVITCH, Michael. **The Crisis of Public Communication**. London: Routledge, 1995.
- BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy**. Massachusetts/USA: MIT Press, 2000.
- CHILDS, Harwood Lawrence. **Relações Públicas, Propaganda e Opinião Pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967
- DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 173-209.
- GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- GRUNIG, James E. & HUNT, Todd. **Managing Public Relations**. Orlando, Florida: Harcourt Jovanovich College Publishers, 1983.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.



HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Ed. Paidéia, 1995.

LESLY, Philip. **Os fundamentos de Relações Públicas e da Comunicação**. São Paulo: Pioneira, 1995.

MESTIERI, Carlos E. **Relações Públicas: arte de harmonizar expectativas**. São Paulo: Aberje, 2004.

SIMÕES, Roberto P. **Relações Públicas e Micropolítica**. São Paulo: Summus, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? *In*: CARVALHO, Maria do Carmo A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

WEY, Hebe. **O processo de Relações Públicas**. 2.ed. São Paulo: Summus, 1986.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je ? Paris, 1995.