



## **Comunicação pública: nova embalagem para a comunicação organizacional?<sup>1</sup>**

Antonio Teixeira de Barros<sup>2</sup>  
Centro de Formação da Câmara dos Deputados

### **RESUMO**

Este ensaio tem como objetivo discutir como se deu a passagem do conceito de comunicação organizacional para o de comunicação pública pelas instituições públicas brasileiras, a partir da década de 1990. A hipótese que orienta a reflexão é a de que, embora tenha sido apresentado como novidade, o conceito em questão deve ser analisado como uma redefinição de termos anteriormente utilizados, especialmente o de comunicação organizacional. Contextualiza-se o debate com uma breve apresentação do panorama internacional, especialmente a partir das experiências de comunicação empresarial nos Estados Unidos, as quais serviram de base para os projetos na área de comunicação no setor público em vários países europeus e no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** comunicação organizacional; comunicação institucional; comunicação pública.

### **1 INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos o termo comunicação pública passou a ser amplamente difundido e utilizado no Brasil, inclusive por instituições governamentais ou estatais, para se referir a práticas de divulgação institucional. Diante disso, é oportuno questionar: (a) existem sistemas consolidados de comunicação pública no Brasil? (b) em que pressupostos se baseiam as instituições que denominam suas práticas de divulgação sob essa rubrica? (c) qual a relação entre comunicação pública e comunicação organizacional nesse debate? (d) seria a comunicação pública uma nova terminologia adotada pelas instituições governamentais para atualizar o conceito e as práticas de comunicação organizacional?

A hipótese que orienta a discussão é a de que, embora tenha sido apresentado como novidade na década de 1990, o conceito de comunicação pública, no contexto brasileiro, deve ser entendido como uma redefinição de termos anteriormente utilizados, especialmente o de comunicação organizacional. Nessa perspectiva, este texto tem

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional do XI Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia e mestre em Comunicação. Docente e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP) [antonibarros@gmail.com](mailto:antonibarros@gmail.com)



como objetivo discutir como se deu a passagem do conceito de comunicação organizacional para o de comunicação pública, principalmente do ponto de vista do uso do último termo pelas instituições públicas brasileiras, a partir da década de 1990.

Antes de aprofundarmos tais questões, apresentamos um breve apanhado sobre as influências estrangeiras nesse campo no cenário brasileiro, especialmente os estudos europeus e norte-americanos, com o intuito de contextualizar a reflexão proposta.

## 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação pública começou a ser conceituada no início da década de 1980 na França. Segundo Pierre Zémor<sup>3</sup>, a representação dos poderes públicos exige que a comunicação se afaste das características concorrenciais de mercado. “A comunicação pública precisa compartilhar a troca de informações de utilidade pública em organismos de interesse coletivo.” A instituição pública, como emissora da mensagem, “precisa ter lucidez em relação a si mesma” e reconhecer o cidadão, levando-o em consideração como receptor. Para o estudioso francês, a igualdade pressupõe respeitar a individualidade de cada cidadão, promovendo a diversidade. “A comunicação pública não é apenas a publicidade e a mídia, mas a relação com o cidadão. A comunicação deve ser incluída na política pública” (Zémor, 2009).

Nessa ordem de idéias, ouvir as demandas, as expectativas e as interrogações do público, segundo Zémor, deve ser a função primordial da comunicação pública, além de estimular e fortalecer o debate público, que ele considera requisito para fomentar a participação política. Entre outras funções da comunicação pública o autor destaca:

- a) informar adequadamente o público, o que implica levar ao conhecimento da população noticiário abrangente e contextualizado, além de prestar contas sobre os serviços prestados pela instituição e valorizar a cultura dos receptores;
- b) contribuir para assegurar e fortalecer as relações sociais (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator social e político);
- c) acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social;

---

<sup>3</sup> Vários autores atribuem a emergência do debate sobre comunicação pública no Brasil ao livro *La Communication Publique*, de autoria de Pierre Zémor, que passou a ser adotado como referência em cursos de pós-graduação, inicialmente em Brasília e São Paulo, no final da década de 1990 (Duarte 2011). Pierre Zémor, o estudioso francês da área de comunicação pública mais conhecido no Brasil preside a Federação Europeia de Associações de Comunicação Pública (FEACP) e também da Associação Francesa de Comunicação Pública, da qual é fundador. Um dos seus livros mais conhecidos, *La Communication Publique*, foi traduzido professora Elizabeth Brandão, em meados da década de 1990, que ajudou a difundir o pensamento de Zémor por meio de cursos, palestras e publicações especializadas. Contudo, a professora Heloiza Mattos foi uma das pioneiras nos estudos sobre comunicação pública no Brasil, a partir do contato com obra de Zémor quando esteve na Europa pesquisando sobre comunicação política no início da década de 1980 (Mattos, 2009).



d) alimentar o conhecimento cívico.

No mesmo escopo de Zémor, mas com olhar mais voltado para a realidade brasileira, Duarte (2011, p.128), acrescenta que, ao contribuir para qualificar a gestão do público, a comunicação pública também assume as seguintes funções:

- 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 e na implementação, no monitoramento e no controle, bem como na 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;
- k) avaliar a execução das ações de interesse coletivo.

Todas essas funções destacadas apontam para o argumento de Pierre Zémor (1995) de que a comunicação de uma instituição pública requer troca com um receptor que é também emissor. Na realidade, é a característica ativa do receptor que estabelece o processo comunicativo. Na visão de Zémor, a missão da comunicação pública não se resume a informar o cidadão, mas também a aproximar as instituições públicas da sociedade. Portanto, um sistema público de informação compreende um conjunto de atividades que envolvem elementos e técnicas de comunicação externa e interna, as quais que reúnem aspectos do jornalismo público e da divulgação/publicidade institucional.

Outro autor francês bem recebido no Brasil é Boris Libois (autor de *La communication publique: por une philosophie politique des medias*). Em sua análise, Libois reafirma o direito à comunicação pública como requisito básico para a consolidação dos direitos de cidadania. Na visão dele, atualmente a formação das identidades pessoais e culturais e das comunidades políticas é indissociável da comunicação mediática, em um contexto de visível enfraquecimento do Estado diante do poder da mídia. Entretanto, ressalva que, ao mesmo tempo, os sistemas midiáticos parecem cada vez mais desconectados da opinião de seus públicos.

Em suma, a comunicação pública, em linhas gerais, é aquela que se volta para o interesse público, não só ao oferecer informações, mas sobretudo, ao captar e atender às



demandas deste mesmo público. Como afirma Zémor, as mensagens são, em princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas 'em nome do povo', da mesma forma como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos públicos. “Logo, esta comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica transparência” (Zémor, 1995, p.1).

Para Zémor a maior dificuldade da comunicação pública diz respeito aos conflitos entre interesses gerais dos cidadãos e não ao conflito entre os interesses público e particular. “As empresas podem mudar de clientes, mas as instituições públicas não podem mudar de cidadãos” (Zémor, 2009)<sup>4</sup>. Na visão dele, o comunicador público fará uma comunicação mais adequada com o exterior quanto mais eficiente for a comunicação interna na instituição em que atua. “Para brilhar fora é preciso limpar por dentro. É preciso transparência na maneira como funcionam as instituições” (Zémor, 2009). Ele observa que, se houver possibilidade de abrir um canal direto de informação ao cidadão, os jornalistas dos veículos de comunicação poderão exercer seu poder de crítica em relação àquela instituição.

O autor defende o estabelecimento de uma “relação de confiança perene” entre a instituição pública e o cidadão, escutando-o e informando-o sobre o que é ou não possível fazer na administração pública, num diálogo permanente com a população. Na comunicação de crise, destaca o pensador francês, o que restabelece a confiança é a informação exata do que está acontecendo. “Quando não sabemos o que fazer e como agir, devemos reconhecer isso. A crise não penaliza a comunicação pública; o marketing é que custa caro” (Zémor, 2009). Nesta citação, Zémor ressalta a diferença entre uma comunicação feita com o objetivo de estabelecer um diálogo, para fins de esclarecimento e atendimento ao interesse público, e a divulgação de informação com fins persuasivos, destinada a convencer os cidadãos sobre a viabilidade de uma proposta ou idéia. Em suma, a comunicação pública não se confunde com técnicas de divulgação e persuasão.

Nessa mesma perspectiva Duarte (2011, p.128) destaca que o desafio da comunicação pública é colocar o interesse da sociedade e do indivíduo-cidadão acima das instâncias governamentais, privadas, midiáticas, pessoais e políticas:

---

<sup>4</sup> As citações de Pierre Zémor (2009), nesta parte do texto, foram extraídas de sua palestra proferida na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em Brasília, no dia 24/04/09, intitulada: “Comunicação pública: a experiência francesa”.



“Pelo compromisso com o interesse público e poder de ação, os governos devem ser os principais indutores da comunicação pública, 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”.

Com base em tal pressuposto, o mesmo autor propõe quatro eixos interrelacionados para a atuação da comunicação pública: (1) transparência, que inclui a oferta de informações e a prestação de contas. (2) Acesso, que se refere tanto à facilidade para se obter a informação pública quanto ao uso de estratégias para torná-las interessantes para a sociedade. (3) Interação, a fim de garantir fluxos bilaterais e multilaterais de informação, além da cooperação, da participação e da crítica. (4) Ouvidoria social, ou seja, o interesse em conhecer e compreender a opinião pública e os diversos segmentos que a compõem, além de considerá-los como referência para a ação pública.

### **3 CONCEITOS PRECEDENTES**

Existem vários conceitos que precederam a noção de comunicação pública no Brasil, tais como comunicação organizacional, empresarial, governamental, integrada, corporativa, administrativa e estratégica. De todos eles, o termo comunicação organizacional é talvez o mais abrangente e poderia conter todos os outros conceitos utilizados. Para Gaudêncio Torquato, o termo comunicação organizacional constitui uma designação mais abrangente e apropriada para a realidade da comunicação atual:

em meus trabalhos e pesquisa, no início da década de 1970, empregava e expressão comunicação empresarial. Com o desenvolvimento da área, a evolução dos modelos e a multiplicação das estruturas de comunicação, passei a usar, inclusive em cursos de graduação e pós-graduação, a terminologia comunicação organizacional. Tratava-se, afinal de contas, de reconhecer a irrefutável realidade: a comunicação resvalava para outros terrenos e espaços, ampliando o escopo e adicionando novos campos ao território da comunicação empresarial (2004, p. 1).

Embora também seja favorável à concepção de uma comunicação articulada entre os vários departamentos, áreas e profissionais de comunicação, Torquato ressalta, “que a comunicação integrada ainda hoje constitui um discurso, apropriado pelos especialistas e gestores da comunicação, do que uma prática efetiva no cotidiano das organizações” (2003, p.9). O motivo seria a dificuldade de os profissionais (distribuídos em várias especialidades), com diferentes culturas e conhecimentos, se desprenderem de suas convicções e, sobretudo, trabalhar em conjunto. Torquato discorre sobre as



diferentes formas de comunicação organizacional. São, na verdade, os seus instrumentos de realização. O autor explica que

existe uma área de comunicação cultural , que normalmente não é estudada e analisada operacionalmente pelos profissionais. Essa área comporta os climas internos. Em sua avaliação, há uma segunda dimensão de comunicação na organização também percebida: é a comunicação administrativa, que reúne os papéis, as cartas internas, os memorandos. (...) A terceira forma de comunicação dentro de uma organização é a comunicação social, envolvendo as áreas de jornalismo, relações públicas, publicidade, editoração e marketing. É a mais desenvolvida, tanto do ponto de vista conceitual quanto operacional e tecnológico. E há uma quarta forma, conhecida como sistema de informação, que agrega as informações armazenadas em bancos de dados (2004, p.34).

Para Margarida Kunsch, o termo comunicação organizacional foi consagrado no Brasil em 1967, com o I Concurso Nacional de Revistas e Jornais de Empresa, que daria origem à Associação Brasileira dos Editores de Revistas e Jornais de Empresa (Aberje). E passaria por etapas distintas: a era do produto (década de 1950), da imagem (década de 1960), da estratégia (décadas de 1970 e 1980) e a era da globalização (a partir da década de 1990). Kunsch considera que as áreas de jornalismo empresarial e de comunicação organizacional, na forma em que elas se acham configuradas hoje em dia, são frutos de sementes lançadas no período da Revolução Industrial do século passado, que ensejaria grandes e rápidas transformações em todo o mundo. Com a conseqüente expansão das empresas a partir do século XIX, o novo cenário industrial propiciou o surgimento de mudanças radicais no relacionamento, nas maneiras de produção e nos processos de comercialização. Segundo a autora é nesse contexto que se deve buscar as razões do surgimento do jornalismo empresarial e da própria comunicação organizacional (1997, p.55).

Ainda conforme Kunsch, os primeiros jornais de empresas do Brasil foram produzidos com uma defasagem de cem anos em comparação aos dos Estados Unidos e da Europa. Também porque “nossa revolução industrial só veio a acontecer a partir de 1930, antes do que as empresas não sentiam necessidade de iniciativas desse tipo”. Assim, o jornalismo empresarial, a exemplo das relações públicas, começaria a configurar-se efetivamente no Brasil, a partir da década de 1950, como uma conseqüência natural da aceleração que se imprimiu ao processo de industrialização. O trabalho desenvolvido a partir de então por essas duas áreas seria um prenúncio de uma comunicação empresarial integrada (1997, p.56).

Com o passar do tempo o conceito e as práticas de comunicação organizacional e seus termos equivalentes foram adaptados pelas instituições acadêmicas e



corporativas. Assim, adquiriu legitimidade e tornou-se uma área de conhecimentos e uma prática profissional que serviu de referência para novos termos e práticas.

#### **4 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL**

Grande parte dos estudiosos do assunto consideram os Estados Unidos o berço das práticas e estudos sobre a comunicação nas empresas e organizações. Sobre isso Pessoa (2003) afirma que as primeiras iniciativas em comunicação organizacional – com foco empresarial – nos Estados Unidos ocorreram no início do século XX<sup>5</sup>. Um dos precursores na área foi Ivy Lee, que tinha “a difícil missão de melhorar a imagem negativa criada pelo empresário John D. Rockefeller perante a opinião pública” (Garrido, 2009, p. 3). Num trabalho fundamentando, principalmente, numa “postura de franqueza e transparência frente à imprensa da época, Lee conseguiu reverter a má fama de Rockefeller, convertendo-a para a de um benfeitor” (Garrido, 2009, p. 3).

Para Torquato (1986) o modelo estadunidense de comunicação empresarial ganhou impulso na “Grande Depressão”, em 1929, período de conturbação social e cujas influências do socialismo e dos movimentos sindicais eram intensas fazendo com que as empresas readaptassem estrategicamente seus negócios. Na década de 1940, a experiência dos Estados Unidos em comunicação corporativa chegou ao Canadá e à França, impulsionada pelo crescimento das indústrias a partir do pós-guerra. Com isso, passa-se por vários países até chegar ao Brasil, durante o governo do então presidente Juscelino Kubitschek.

Na mesma perspectiva, Chaparro (2001) também ressalta a contribuição de Ivy Lee e complementa que, independentemente da terminologia empregada – seja ela empresarial, institucional ou organizacional – esses conceitos são herdeiros dos estudos de Lee, jornalista americano que se destacou nessa área. Em 1906, ele nomeou a atividade especializada a que hoje chamamos de assessoria de imprensa ou assessoria de comunicação. “(...) Ivy Lee conquistou, por direito ou mérito, na história moderna da Comunicação Social, o título de fundador das relações públicas, berço da assessoria de imprensa” (2003, pp. 33 e 34). Chaparro complementa que dessa concepção de Ivy Lee, surgiu o primeiro escritório de relações públicas do mundo, montado em Nova Iorque, sob as influências do taylorismo e da ideologia da produtividade. As atividades de

---

<sup>5</sup> A relevância da comunicação organização como antecessora e matriz da comunicação pública foi analisado em outro texto, cuja síntese contextual é citada aqui. Ver: BARROS, A. T. de; LIMA, M. É. O. Da comunicação organizacional à comunicação pública: discussões preliminares. Trabalho apresentado no XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, realizado em Campina Grande (PB), no período de 10 a 12 de junho de 2010.



assessoria de comunicação, de informação dirigida, de comunicação institucional surgiram, portanto, como decorrência dessa visão instrumental e estratégica de comunicação.

Torquato (2004) sintetiza esse período histórico em duas fases, as quais, segundo sua análise, marcaram a evolução da comunicação organizacional. A primeira compreende a década de 1950, que praticamente se concentrou na ênfase ao produto, deixando a imagem das organizações para segundo plano. A segunda se refere à década de 1960, considerada a era da imagem pelo publicitário americano David Ogilvy. “Nas décadas de 1970 e 1980, a comunicação já assumia a escala de posicionamento estratégico nas organizações”, complementa (Torquato, 2004, p. 3). Nesse mesmo sentido, também os profissionais passaram a ser vistos sob um novo perfil. Os generalistas, antes não muito respeitados, ganharam projeção. “O conhecimento holístico, capaz de integrar as partes no todo, constitui uma exigência do mundo competitivo e globalizado” (Torquato, 2004, p.6). Essa visão de interação, de todo, condiz com a nomenclatura organizacional, ou seja, diz respeito ao termo ‘mais abrangente’, resume o autor.

Outro fator importante para a reflexão foi como os estudos em comunicação organizacional que usaram o modelo positivista e que predominavam uma investigação de caráter científica em finais do século XIX, início do século XX, redefiniram o sentido dos conceitos (Barros; Lima, 2010). Segundo Redding e Tompkin (1988), os primeiros estudos concentraram-se na análise das questões da eficiência comunicativa, com objetivos de prescrição para as empresas.

Neste contexto, produziram-se diagnósticos, sobretudo, descritivos, e o pesquisador se colocava como observador neutro dos fenômenos. “Os estudos realizados entre 1900 e 1970, centraram-se em temas como a comunicação superior-subordinada, as redes emergentes de comunicação e canais e os componentes do clima organizacional” (Ruão, 2004). As investigações passaram a privilegiar o estudo do processo comunicativo e a sua relação com a eficiência organizacional, numa abordagem funcionalista dos fenômenos. E tornou-se generalizado o uso de métodos quantitativos, variáveis de análise e testes hipotético-dedutivos, suportados por abordagens mecanicistas, psicológicas e sistêmicas (Ruão, 2004).

Redding e Tompkins (1988) chamam atenção para dois períodos importantes no surgimento dos estudos de comunicação organizacional. O primeiro, de 1900 a 1940, correspondendo ao momento da preparação para a emancipação, na qual se destacam os





trabalhos sobre as competências comunicativas. E o segundo, de 1940 a 1970, denominada de momento da identificação e consolidação, uma fase da sedimentação, que se refere à segmentação da “comunicação industrial e de negócio” – como foi designada – enquanto disciplina científica autônoma. Ruão (2004) afirma que, neste período, salienta-se o aparecimento de publicações especializadas no campo e o nascimento dos primeiros cursos universitários na área. Destacam-se, ainda, duas datas particulares: 1959 que foi denominado de “o ano da cristalização”, correspondendo à circunstância do reconhecimento acadêmico da área; e 1967, designado de “ano da aceitação oficial”, marcado pela primeira Conferência sobre Comunicação Organizacional, em Hunstville, Alabama, que reuniu renomados investigadores e permitiu uma reflexão sobre a pesquisa realizada até então (Ruão, 2004).

Na década de 1960, a perspectiva positivista na investigação científica entra em decadência. Surgem novas argumentações que põem em causa os postulados do “realismo ontológico, da objectividade epistemológica e da axiologia livre de valores”, típicas do positivismo clássico. Surgem, portanto, novas teorias apontadas para as observações e também para as influências do próprio pesquisador (Ruão (2004).

Ao mapear a situação da comunicação pública na Europa, Rolando e Angeli (1999) destacam que a matriz das experiências européias estão no cenário após a década de 1950, com a retomada dos projetos de desenvolvimento do pós-guerra. Os governos dos países do velho continente foram estimulados ou motivados pelas iniciativas bem-sucedidas de comunicação empresarial nos Estados Unidos. Desse modo, conforme a análise desses autores, a referência principal para a comunicação pública no setor estatal foi o sucesso dos projetos de comunicação organizacional desenvolvidos no âmbito das grandes empresas norte-americanas. Assim, segundo essa visão, a comunicação empresarial teria oferecido as bases para as iniciativas de comunicação no setor público de vários países europeus.

No contexto europeu, as experiências destacadas por Rolando (1999) referem-se aos seguintes países: Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Noruega, Espanha e Bélgica. O modelo considerado mais avançado pelo autor é o da Grã-Bretanha, com a experiência do COI (*Central Office of Information*). Esse órgão estatal comanda as atividades de informação e de comunicação de todos os setores do Estado e do governo britânicos. Além de intermediar a relação entre os próprios órgãos estatais/governamentais, o COI também estabelece as diretrizes para a comunicação das instituições públicas nacionais com a sociedade.



A França, posteriormente seguiu o mesmo modelo, mantendo forte controle político sobre a atividade de comunicação e suas condições. A diferença é que, no cenário francês, a comunicação pública passou a ser relacionada à publicidade das atividades das instituições públicas e aos serviços de sondagens e pesquisas de opinião, com o objetivo de auscultar e atender as demandas dos cidadãos. Assim, o Estado francês investiu em duas vertentes complementares: (a) as instituições públicas como emissores de informação para a sociedade; (b) e como agentes de relacionamento com os diversos setores sociais.

A Alemanha mudou o foco na propaganda do Estado, o qual fora estabelecido com a criação do Ministério da Propaganda (Goebbels). Após a II Guerra Mundial, foi implantando em seu lugar um centro de relacionamento com a imprensa (Bundespresseamt). As ações deste centro ampliou e diversificou as atividades de comunicação no setor público.

Na Itália, foi necessário rever o legado negativo do fascismo para a comunicação no setor público. Até então, por meio do Ministério da Cultura Popular, o governo censurava a imprensa, ditava as regras de comportamento dos veículos de comunicação e geria a propaganda oficial. Após a II Guerra Mundial, o Estado italiano, devido à falta de alternativas, também seguiu os modelos e padrões da comunicação realizada pelas organizações privadas.

Na Europa, de modo geral, a comunicação pública emergiu como corolário de projetos de reestruturação dos sistemas de administração pública. Ao analisar especificamente o caso italiano, Solito (2005, p.191), afirma:

“Muitas experiências desenvolvidas nos últimos anos exprimem os esforços e as reais tentativas de mudanças das instituições e do aparato público na sua orientação para a comunicação. É um processo já visível, perceptível, assim como sempre mais clara é a consciência de que o projeto geral de transformação da administração pública italiana, para que tenha raízes profundas e duradouras, deve inevitavelmente apoiar-se em um diverso relacionamento com os cidadãos”.

Embora o trecho citado refira-se às especificidades do contexto italiano, não é de todo descabido que as observações da autora também sejam aplicáveis à realidade dos demais países mencionados.

Nos anos de 1980 começaram a surgir na Europa associações de profissionais de comunicação pública. Primeiramente na Noruega, França e Itália e depois na Espanha, Bélgica e outros países. Nesse processo teve atuação de destaque o Clube de Veneza, criado, inicialmente, como uma associação informal de comunicação em órgãos



governamentais dos países europeus. Atualmente o clube está sediado em Paris e funciona como uma federação das associações nacionais de comunicadores públicos da Europa (Rolando, 1999).

## **5 O CONTEXTO BRASILEIRO**

No caso do Brasil, as iniciativas de comunicação das instituições públicas sempre estiveram atreladas a projetos da Administração Pública, desde a Era Vargas até os tempos atuais. O mesmo pode se dizer da situação francesa e das demais iniciativas européias, ressalvadas as peculiaridades históricas de cada nação.

Nas décadas seguintes, com a diversificação das tecnologias de difusão de informações, as instituições passaram a investir cada vez mais em serviços de comunicação organizacional, além das assessorias de imprensa. No Brasil, o novo contexto sociopolítico e econômico - especialmente a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 - favoreceu a criação de serviços próprios de comunicação com seus públicos, dispensando os filtros e enquadramentos da mídia comercial. Esse fator é que possibilitou a passagem da comunicação organizacional para a chamada comunicação pública, processo que ainda carece de reflexão mais aprofundada e contextualizada para o caso brasileiro.

Por outro lado, é necessário ressaltar que, no Brasil, é preciso destacar ainda que as práticas e estratégias de comunicação no setor estatal nem sempre são compatíveis com os princípios da comunicação pública conforme enunciados pelos autores europeus, especialmente os franceses, por várias razões. A primeira delas diz respeito à própria gênese dos sistemas oficiais de informação no Brasil, que se caracterizam principalmente pelo seu caráter informativo (transmissão unilateral de mensagens) e não comunicativo (com interatividade efetiva). Nesses termos, aplica-se a crítica de Paulo Freire, apresentada ainda nas décadas de 1960/70, segundo a qual, a indústria cultural é caracterizada por meios de transmissão e não por sistemas de comunicação (Freire, 1997).

Outro ponto a ser destacado, nessa seqüência, é que a decisão de criar os sistemas públicos de informação foi tomada unilateralmente pelos governantes e demais integrantes da elite dirigente. São iniciativas que recorrem ao interesse público como justificativa para decisões tomadas “em nome do povo”, mas sem a participação efetiva daqueles que seriam os interessados. Em suma, são projetos estruturados pela



administração pública, muitas vezes respaldados em programas de cunho assistencialista, paternalista ou e autoritário.

Com a expansão dessas iniciativas de comunicação por instituições públicas, o conceito foi ampliado e passou a ser entendido como sinônimo de convergência entre comunicação, democracia e cidadania, num cenário que envolve o Estado, o Governo, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e as entidades da sociedade civil. Atualmente, existem, portanto, três eixos para o estudo da comunicação pública: (a) comunicação pública e governo (instituições públicas); (b) comunicação pública e sociedade (responsabilidade social); (c) comunicação pública e terceiro setor<sup>6</sup>. Mais recentemente, a pesquisadora brasileira, Maria José Oliveira, apresentou um conceito que resume as diversas tendências: “O conceito de comunicação pública se refere à comunicação realizada no espaço público democratizado, com a discussão de temas de interesse público, o que subentende o envolvimento e a participação ativa do governo, das empresas, do Terceiro Setor e da sociedade civil” (Oliveira, 2004, p.192)<sup>7</sup>.

A polêmica sobre os veículos estatais no Brasil atinge também os próprios produtores e profissionais dessa área. Tais mídias demonstram a natureza patrimonialista do Estado brasileiro, caracterizado pela primazia do privado sobre o público<sup>8</sup>. Em suma, o debate demonstra que ainda não há parâmetros fixos a serem observados e que nem toda a comunicação que recebe a denominação de “pública” se encaixa nos pressupostos defendidos pelos autores franceses que chegaram ao Brasil e que norteiam a discussão acadêmica do assunto.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as principais questões apresentadas na introdução, após as considerações feitas ao longo do texto, conclui-se que ainda não existem sistemas

---

<sup>6</sup> Essa concepção tripartite foi endossada, em 1997, pelo documento conclusivo do Parlamento Nacional de Relações Públicas (Carta de Atibaia, 1997, p.7), ao tratar da comunicação pública como garantia de cidadania, por ser um “processo permanente, baseado na autenticidade e na transparência das informações que obrigatoriamente devem ser disseminadas pelas instâncias que compõem o poder público”.

<sup>7</sup> Concepção similar é compartilhada por estudos recém-publicados, tais como Haswani (2011), Duarte (2011) e Vidal (2011), entre outros que integram a coletânea organizada por Margarida Kunsch, *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (2011), com o respaldo da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Organizacional e Relações Públicas (Abrapcorp). Para mais detalhes sobre o debate conceitual em si, suas diversas facetas e os principais autores, ver: BARROS e BERNARDES, 2009.

<sup>8</sup> O patrimonialismo, de forma sucinta, pode ser entendido como apropriação de elementos da estrutura do Estado para proveito próprio do gestor público, mesmo com respaldo legal, visto que as leis e as normas que regem a administração pública também são aprovadas, reformuladas e adaptadas de acordo com as circunstâncias e os interesses políticos da elite dirigente. No Brasil, muitos autores identificam tal tendência com o conceito de patrimonialismo adaptado de Max Weber (1997). Nessas formulações, entre as quais se destaca a de Raymundo Faoro (2001), o patrimonialismo significa a apropriação do público com fins privados por determinados agentes políticos.



consolidados de comunicação pública no Brasil, no sentido estiro do termo, ou seja, com participação social, transparência e sem interferências políticas. Na realidade a denominação mais adequada seria sistemas públicos de informação, os quais se baseiam essencialmente no princípio constitucional da publicidade das ações do Estado e das instituições públicas. Nessa perspectiva, o que essas instituições denominam de comunicação pública constitui, na realidade, uma estratégia de legitimação de suas práticas. Em outras palavras, trata-se de um nova terminologia adotada pelas instituições governamentais para atualizar o conceito e as práticas de comunicação organizacional, idéia corroborada por Duarte (2011, p.122), ao afirmar que ampla adoção do termo no âmbito da comunicação institucional do serviço público “pode ter relação com a tentativa de evitar a expressão ‘comunicação governamental’, termo abandonado no Brasil por más lembranças”<sup>9</sup>.

Nessa ordem de idéias, é oportuno ponderar que essa postura, em vez de contribuir para aprofundar e fortalecer o debate sobre comunicação pública no Brasil, colabora para confundir e enfraquecer a discussão, uma vez que consiste em construir uma nova embalagem para seus conteúdos, o que desvia a atenção do teor dos conteúdos produzidos, e do modelo de gestão e financiamento desses sistemas de informação.

Dessa forma, consideramos cabível a afirmação de que a comunicação pública, apresentada como novidade no Brasil, na realidade deriva do campo da comunicação organizacional. O que se observa, é que esses veículos são criados e designados sob o rótulo da conveniência. Historicamente, eles passaram pelas denominações de relações públicas, imprensa oficial, propaganda institucional, comunicação institucional, comunicação social, até chegar ao termo “comunicação pública”. As designações, portanto, são alteradas ao ritmo das mudanças sociais e da conotação que os termos assumem no meio acadêmico.

A denominação comunicação pública, um dos últimos conceitos dessa seqüência história, passou a ser adotado pelas instituições governamentais devido ao seu elevado apelo de legitimidade. Trata-se de um termo que produz variadas conotações positivas, que se distanciam das desgastadas práticas de comunicação estatal, governamental ou institucional. Pode-se deduzir, portanto, que os veículos de comunicação de órgãos oficiais parecem optar pela alternativa de se autodesignarem como projetos de

---

<sup>9</sup> Para mais detalhes sobre a distinção entre comunicação governamental e comunicação pública, ver o texto citado (Duarte, 2001, p.126).



comunicação pública, com a atribuição de um novo sentido às suas viciadas práticas de comunicação. Encontraram, assim, um emblema positivo para substituir os estigmas de ineficiência, desinteressante e “chapa-branca”. Comunicação pública, ao contrário, remete a uma ordem simbólica de transparência, prestação de contas à sociedade, valorização do interesse público, participação social e interatividade.

Em muitas iniciativas que se autodenominam “comunicação pública” no Brasil, o caráter institucional dos conteúdos produzidos é visível. Além disso, ainda predomina a visão conservadora dos gestores dessas mídias, a qual se reflete numa concepção de que o cidadão deve ser guiado, isto é, tutelado pelo Estado, sem autonomia ou livre iniciativa. Muitos dos sistemas públicos de informação são criados apenas para que haja visibilidade da instituição e de seus dirigentes. Ou seja, a busca por espaço nos veículos de comunicação tradicionais é suprida com a produção própria de conteúdos informativos sobre a instituição, voltados principalmente para promover a imagem institucional e a reputação corporativa.

Dessa forma, é notável a intenção de marketing institucional ou mesmo de promoção institucional da maioria dessas mídias, sem o cumprimento dos pressupostos da comunicação pública como prestação de serviço ao cidadão, transparência, interação e ouvidoria social. Mesmo assim, não se pode deixar de mencionar que a estruturação dessas mídias institucionais ocorreu em um momento histórico de pressão social sobre o Estado para abertura e transparência, logo depois do final de um regime autoritário que durou mais de 20 anos. Ademais, não é possível negar a participação de entidades sociais e organizações, entre elas a própria mídia comercial, que pressionam cada vez mais os governos em busca de informações. Contudo, para serem efetivamente públicas, tais mídias necessitam se abrir para a participação do público. Afinal, como ressalta Pierre Zémor (2009), O vetor de comunicação dos públicos para a instituição é o mais importante na comunicação pública.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. *Guia brasileiro de relações públicas*. Novo Hamburgo, Faculdade de Comunicação Social / FEEVALE, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Para entender relações públicas*. São Paulo: Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Curso de relações públicas: relações com os diferentes públicos*. São Paulo: Atlas, 1994.
- BARROS, A. T. ; BERNARDES, C. B. Contribuições francesas ao debate brasileiro sobre comunicação pública. *Comunicação: Veredas (UNIMAR)*, v. 8, p. 115-130, 2009.



- BARROS, A. T. de; LIMA, M. É. O. Da comunicação organizacional à comunicação pública: discussões preliminares. Trabalho apresentado no XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, realizado em Campina Grande (PB), no período de 10 a 12 de junho de 2010
- CHAPARRO, Carlos. *A questão do interesse público: linguagem dos conflitos*. Coimbra: Minerva Coimbra, 2001).
- CORRÊA, Tupã Gomes. *Contato imediato com opinião pública: os bastidores da ação política*. São Paulo: Global, 1998.
- DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. K. (Org). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, p.121-134.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2001.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- GARRIDO, B. S. Comunicação entre órgãos públicos: limites entre a intenção e a realização em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/garrido-comunicacao-bocc-05-09.pdf>. Consultado em 04.05.10.
- HASWANI, M. F. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. K. (Org) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, p. 81-98.
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo: Summus, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional*. São Paulo: Summus, 1997.
- LIBOIS, B. *La communication publique: por une philosophie politique des medias*. Paris: L'Harmattan, 2002.
- MATOS, H. Comentários à conferência de Pierre Zémor, intitulada “Comunicação pública: a experiência francesa”. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 24/04/09.
- OLIVEIRA, M. J. C. (Org.) *Comunicação Pública*. Campinas/SP: Alínea, 2004.
- PESSOA, S. (2002). Comunicação empresarial, uma ferramenta estratégica. Universidade de Beira Interior. Disponível em: [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt). Consultado em 04.05.10.
- REDDIND, W.C. e TOMPKINS, P.K. Organizational communication: past and present tenses, in G. Goldhaber e G. Barnett (eds.), *Handbook of Organizational Communication*, New York, Ablex, 1988.
- ROLANDO, Stefano. *Teoria e tecnica della comunicazione pubblica*. Milão, Etas, 2003.
- ROLANDO, S.; ANGELI, Franco. *La comunicazione pubblica in Europa*. 1999.
- RUÃO, Teresa. O estado da arte em Comunicação Organizacional. 1900 – 2000: um século de investigação. ACTAS DO III SOPCOM, VI LUSOCOM e II IBÉRICO – Volume IV, s/d. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/ruao-teresa-estado-arte-comunicacao-organizacional.pdf>. Consultado em 05.05.20.
- SANT’ANNA, F. *Mídia das Fontes*. O difusor do jornalismo corporativo. Brasília: Casa das Musas, 2008.
- SOLITO, L. Convivência e responsabilidade: a comunicação entre cidadãos e instituições. In: Lopes, I. V. de; BUONNAMMO, M. (Orgs.) *Comunicação social e ética: colóquio Brasil-Itália*. Coleção Colóquios Internacionais da Intercom n.8. São Paulo: Intercom, 2005, p. 191-199.
- TORQUATO, G. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: 2004.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas*. São Paulo: Summus, 1986.
- ZEMOR, P. *La Communication Publique*. Que sais-je? Paris: PUF, 1995.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública: a experiência francesa. Conferência proferida na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em Brasília, no dia 24/04/09.
- VIDAL, Délcia M. de M. O que as organizações privadas fazem pelo social é de interesse público. In: KUNSCH, Margarida M. K. (Org). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, p. 277-293.
- WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G (Org.). Weber. São Paulo: Ática, 1997.