

Comunicação e Administração (Públicas) em Instituições Públicas: o Foco no Interesse Público¹

Gisele ROSSO²

Celsi Brönstrup SILVESTRIN³

Universidade Federal do Paraná – Curitiba - PR

RESUMO

O texto tem como objetivo mostrar que a administração pública está interligada com a prática da comunicação em instituições públicas que buscam abrir espaço público para uma maior participação do cidadão. Enfatizamos que o princípio da publicidade na administração pública garante transparência de todos os atos praticados e viabiliza a prestação de contas para a sociedade. Esse princípio também pode e deve nortear a comunicação nas instituições públicas, favorecendo o acesso à informação, ao diálogo e na discussão de temas relevantes para a sociedade. Nesse cenário, a comunicação pública tem importante contribuição ao promover a aproximação entre as instituições públicas e os cidadãos, valendo-se do seu compromisso com o interesse público e a cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições Públicas; Administração Pública; Comunicação Pública; Interesse Público.

Introdução

As instituições públicas, cujas atividades afetam diretamente a sociedade, têm o compromisso de pensar na comunicação praticada e na comunicação que se quer. Nesse sentido, o texto busca refletir sobre a comunicação desenvolvida nas instituições públicas e a sua relação com aspectos da administração pública, com prerrogativas e restrições não encontradas nas empresas privadas. O acesso a informações relevantes dos órgãos públicos é um direito do cidadão. Assim, parte-se da convicção de que a comunicação nas instituições públicas é responsável em garantir o acesso pleno dos cidadãos aos temas de interesse público, possibilitando que usem as informações para a busca de uma sociedade melhor e mais justa. Contudo, apenas a disponibilização de informações não é suficiente. Para uma relação entre a administração pública e o usuário, torna-se necessário o diálogo e

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional do XII Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestre em Comunicação pela UFPR – rosso.gisele@gmail.com

³ Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFPR – celsi @matrix.com.br

a assistência ao cidadão. Zémor (1995) destaca que a comunicação em instituições públicas deve propiciar o acesso ao serviço público, facilitar as relações com o usuário, enfim, estimular o diálogo e a participação.

O texto, num primeiro momento, apresenta algumas mudanças e características da atual administração pública. Somente então expõe alguns aspectos sobre as exigências da comunicação em instituições públicas, com destaque para a importância da comunicação pública num contexto onde o interesse público se impõe.

Administração Pública e suas Peculiaridades

A administração pública tem características próprias, ou seja, a relação entre o administrador público e seus administrados requer um tratamento particular, diferente das relações entre as empresas privadas e a sociedade. A administração pública tem tanto prerrogativas quanto restrições, ausentes nas empresas privadas. O Direito Administrativo, um dos ramos do Direito Público, que a rege, define-a como “disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham” (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 29). As ações em desacordo com os princípios que governam o Direito Administrativo são, ou deveriam ser, invalidadas.

(...) o Direito Administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. Ele é, por excelência, o Direito defensivo do cidadão – o que não impede, evidentemente, que componha, como tem que compor, as hipóteses em que os interesses individuais hão de se fletir aos interesses do todo, exatamente para a realização dos projetos de toda a comunidade, expressados no texto legal. (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 47).

O Direito Administrativo, além de normatizar e regular as ações dos administradores, serve para defender, sobretudo, o interesse geral. Como discorre o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), os princípios que edificam o regime jurídico da administração pública consistem na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade desses interesses pela administração. Segundo ele, a supremacia do interesse público não significa total liberdade do administrador no desempenho de suas atividades, já que um dos princípios da administração pública é a obediência à lei.

No Glossário de Comunicação Pública, organizado por Jorge Duarte (2006), a administração pública se concebe como uma “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. O interesse coletivo deve pautar todas as ações da administração pública, pois seus serviços, de um modo geral, precisam satisfazer as necessidades de toda a coletividade de indivíduos. Como o interesse público está diretamente afeto à administração pública, faz-se necessário esclarecer esse conceito.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello reconhece a importância e a difícil conceituação do interesse público, sublinhando que qualquer ato administrativo que dele se desencontre será necessariamente inválido.

Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público. (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 59).

O autor acentua que o interesse do todo não é antagônico ao interesse das partes, já que o interesse de cada uma das partes não está desvinculado do todo. Para ele, é um erro promover uma separação absoluta entre ambos, mas se deve ressaltar a prevalência do interesse do todo sobre os interesses peculiares de cada um. “Seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contrassenso que o bom para todos fosse o mal de cada um” (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 59).

A definição que contempla o interesse público em pauta é “o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto participe da Sociedade (...)” (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 60). “Público” neste contexto se assemelha à concepção de Toro, como aquilo que convém a todos para sua dignidade.

Assim,

Todos os bens ou serviços destinados à satisfação das necessidades comuns e indispensáveis, que possibilitam a vida digna da população, são os bens públicos ou coletivos por excelência: a justiça, a vigilância das ruas, os serviços domiciliares (água, luz, esgoto), a educação básica, a medicina preventiva, a moradia, as

telecomunicações etc. (TORO, 2005, p. 30).

Entender o papel da administração pública e seu funcionamento é essencial para a sociedade, pois, só assim os cidadãos terão condições de verificar se os atos administrativos estão de acordo com a Lei e com o interesse público.

Administração Pública na Prática

O aparelho estatal é composto pelo Estado, que atua por meio de seu conjunto de órgãos - administração direta - e de pessoas jurídicas criadas para auxiliá-lo - administração indireta, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (BANDEIRA DE MELLO, 2010).

Nesse ambiente, os agentes públicos, designados servidores públicos, exercem diferentes funções. Também são agentes públicos os agentes políticos, que compõem o governo nos primeiros escalões. Esses agentes são investidos (nomeados, eleitos, designados ou delegados) em cargos, funções, mandatos ou comissões para exercer atribuições constitucionais, como os chefes dos poderes executivos federal, estadual ou municipal, seus auxiliares diretos (ministros e secretários), os membros do Poder Legislativo, da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Todos esses profissionais se sujeitam aos princípios e normas que regem a administração pública. Além da observação da supremacia do interesse público sobre o privado, suas ações obedecem ao instituído pela Constituição Federal, que traz outros princípios norteadores, como os consagrados pelo Artigo 37⁴: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Pelo princípio da legalidade, os servidores públicos só podem fazer o que está previsto em Lei. Em relação à impessoalidade, o agente público não pode prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas por meio de sua atuação. Obedecendo ao princípio da moralidade, o administrador além de respeitar a Lei, precisa pautar pela ética, seu comportamento e ações. O princípio da publicidade garante transparência de todos os atos praticados, o que permite o controle social e viabiliza a prestação de contas perante a sociedade. Em atenção ao princípio da eficiência, impõe-se ao administrador, o cumprimento de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento para atingir os

⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: janeiro de 2011.

resultados pretendidos, atendendo satisfatoriamente as necessidades da coletividade. Portanto, o agente público tem uma lista de normas para seguir, além de regular todas suas ações considerando os princípios gerais da administração pública.

À sociedade cabe pressionar para que as pessoas envolvidas na administração pública cumpram seus deveres focados no interesse da coletividade. Os cidadãos já compreendem a importância de acompanhar atentamente os atos e ações do Poder Público e de participar ativamente das decisões. As mudanças, apesar de lentas, já iniciaram, por exemplo, com a instituição de canais de interação, como ouvidoria por órgãos públicos, realização de fóruns de discussão e de audiências públicas.

Com a Constituição Federal de 1988 e as mudanças da reforma do Estado a partir da década de 1990, um novo cenário emergiu no país. Desde então, existe a preocupação em propiciar o acesso da população, pelo menos em parte, à administração pública.

Segundo estudos de Luiz Carlos Bresser Pereira (2006), o Estado passou por três fases conceituais distintas: na primeira, antes da revolução de 1930, conviveu com uma “Administração Pública Patrimonialista”; a fase seguinte foi a da “Administração Pública Burocrática”, com estruturas hierarquizadas e centralizadoras; e, por último, inspirada na iniciativa privada, a denominada “Administração Pública Gerencial”, direcionada ao cidadão, focada nos resultados e descentralização dos serviços.

De acordo com Nelson Costa Fossatti (2006), os anos de 1990 foram significativos para a administração pública, que investiu em tecnologia para viabilizar o acesso à rede informatizada na esfera pública, “permitindo o processo de interação do cidadão com os vários órgãos prestadores de serviços públicos” (FOSSATTI, 2006, p. 25). Já a esfera federal propôs um novo modelo para as organizações públicas por meio da setorização do aparelho do estado em quatro núcleos de interesse:

- Núcleo estratégico: Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos ministérios.
- Atividades exclusivas: Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica.
- Serviços não-exclusivos: Universidades, hospitais, centros de pesquisas, museus.
- Produção para o Mercado: Empresas estatais. (PEREIRA, 2006, p. 260).

O modelo se refletiu nas organizações públicas em relação a recursos humanos, qualidade de atendimento ao público, interação com os cidadãos e busca pela efetividade dos resultados. Na esfera municipal, foco do trabalho de Fossatti (2006), por exemplo, criaram-se formas ativas de participação da população na gestão, como o Orçamento Solidário, Planejamento Participativo, Orçamento Participativo, conselhos, fóruns. As

ouvidorias, instituídas em vários órgãos e esferas, também possibilitaram (e possibilitam) a integração do cidadão na administração, por meio de sugestões, reclamações e críticas.

Há que se destacar que a descentralização dos serviços públicos, prevista no espírito da Constituição de 1988, desencadeou a instituição de uma série de fóruns e conselhos participativos, contemplando negociações e contato direto com a comunidade, fato que passou a agendar a “área de comunicação” como mais uma prioridade do administrador público. (FOSSATTI, 2006, p.11).

De uma forma geral, a estratégia do Estado é desenvolver mecanismos de aproximação com a população, concebidos nesse novo modelo gerencial como um conjunto de cidadãos, influenciando e participando nos assuntos públicos. Nesse novo panorama em evolução, a comunicação é fundamental porque possibilita o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e a própria participação direta por meio da democratização do espaço público e das informações de interesse geral.

A comunicação é a mola propulsora para a promoção da cidadania porque tem a premissa básica de disponibilizar à sociedade seus deveres e direitos: a informação. No entanto, a informação não deve ser tratada como sinônimo de comunicação, já que, como bem disse Wolton (2010), “informar não é comunicar”. A comunicação é mais complexa, pois, impõe a questão da relação com o outro. Para ele, o verdadeiro desafio está na comunicação, não na informação. “É falso pensar que basta informar sempre mais para comunicar, pois a onipresença da informação torna a comunicação ainda mais difícil” (WOLTON, 2010, p. 12). O desafio está em como conviver, em como administrar as diferenças entre as pessoas. O autor trata a informação na sua definição clássica – a mensagem. Em contrapartida, a comunicação remete ao relacionamento, ao compartilhamento e à negociação. Sendo assim, o acesso à informação de interesse público é o primeiro (não o único, nem o mais importante) estágio para garantir o pleno exercício da cidadania.

Depois de duas décadas da implantação da “nova visão” (gerencial) do Poder Público, o principal desafio ainda é a adoção de uma administração mais transparente. A necessidade de uma comunicação mais cidadã traz inúmeros benefícios à sociedade, o que deve ser o principal foco da comunicação em instituições públicas. Além disso, beneficia a imagem do órgão.

Nesse sentido, Maria Helena Weber (2011, p. 103) salienta que as instituições públicas são “reféns de processos de visibilidade necessários à promoção de suas ações julgadas, apoiadas ou rechaçadas; reféns da sua capacidade de comunicar e do modo como

suas informações são transmitidas pela mídia”. Relacionada à visibilidade, também está a credibilidade, que possibilita a formação de opiniões favoráveis a determinado projeto político dessas instituições. Nesse cenário, cabe à comunicação pública fazer a mediação entre a administração e a sociedade. Ela traz benefícios aos cidadãos e ao próprio órgão público que dela se apropria. E esclarece:

Para os poderes executivo, legislativo e judiciário, a imperiosa necessidade de tornar visíveis e acessíveis informações e estabelecer relações, efetivas e simbólicas, faz com que sejam instituídos sofisticados sistemas capazes de gerenciar mídias, produzir e difundir informações e mobilizar grupos associados a projetos específicos. Diferentes processos de comunicação do Estado – informativos, persuasivos, participativos – concorrem na qualificação e difusão de produtos comunicacionais e na ampliação de redes de comunicação pública. (WEBER, 2011, p. 103).

Segundo a autora, ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania, o Estado cumpre com as premissas da comunicação pública.

Comunicação Pública em Instituições Públicas

A comunicação em instituições públicas precisa estar ligada, evidentemente, à missão institucional, no entanto, para Zémor (1995, p.1), o Poder Público precisa desenvolver uma comunicação em nome do povo, situando-se no espaço público, aberto à participação de todos. Nesta perspectiva, o autor entende que a comunicação pública ocupa, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público. No artigo “As formas de comunicação pública”, Zémor (2009) considera que a comunicação pública, em sua prática, em instituições públicas, encarrega-se:

De tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios. (ZÉMOR, 2009, p. 214).

Afirma, ainda, que é obrigação da administração pública disponibilizar as informações e dados (cadastros, tratados, convenções, decisões públicas, documentos etc.) para conhecimento da população, além de “fornecer permanentemente as regras do jogo

coletivo (o quadro legal e os procedimentos) e de prestar contas dos atos de utilidade pública” (ZÉMOR, 2009, p. 215). Todas essas informações à disposição do público têm o intuito de facilitar a vida das pessoas em sociedade. O acesso (consulta ou cópia) a esse tipo de informação é um direito do cidadão, contudo, apenas a disponibilização não é suficiente. Para atingir uma relação efetiva entre a administração pública e o usuário, torna-se necessário haver diálogo e assistência ao cidadão. É de responsabilidade de um órgão público, por meio de seus servidores, satisfazer ao cidadão com zelo e respeito, fornecendo-lhe as informações solicitadas.

Em relação à promoção dos serviços públicos e à valorização e conhecimento das instituições públicas, Zémor (2009) explica que tratam das ações de “fazer saber” (tornar disponível ao conhecimento) ou do “fazer apreciar” (tornar mais ativo, mais valoroso ou mais eficaz). Segundo ele, é uma comunicação mais clássica, mais bem desempenhada pelos profissionais da publicidade ou de relações públicas. “Os serviços oferecidos ao público, como todos os serviços, aspiram à notoriedade e à boa qualidade de sua imagem”, ressalta Zémor (2009, p. 225). Aqui, para o pesquisador, justifica-se o apelo às técnicas de comunicação de massa para atingir a um público amplo e levar ao conhecimento a oferta de serviços públicos.

Na mesma linha de pensamento de Zémor, Duarte (2011) entende que a comunicação pública deve viabilizar o direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação. Portanto, ela assume uma perspectiva cidadã e muda seu eixo, “tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores” para “o atendimento do interesse público e da sociedade, simbolizado pelo cidadão” (DUARTE, 2011, p. 126). O desafio da comunicação pública, de acordo com Duarte (2011) é colocar a perspectiva, sobretudo, no interesse público, na sociedade.

É de competência da administração pública suprir as demandas por informação do cidadão de forma adequada às suas necessidades. O cidadão “precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que ele diz” (DUARTE, 2011, p. 129). No entanto, muitas instituições públicas, para não dizer a maior parte, limitam-se à publicidade e à assessoria de imprensa. Para confirmar tal dado, Duarte (2011) apresenta uma pesquisa realizada em 2009 pela “FSB Comunicações”. Ela demonstra a eleição da atividade de assessoria de imprensa como prioritária na área pública, diferentemente das dezoito atividades prioritárias em organizações privadas.

Infelizmente, para boa parte dos administradores públicos, comunicação é apenas o esforço de divulgação das ações do governo. Do mesmo modo, para o profissional e comunicação, um dos principais desafios tornou-se separar a demanda pela construção de uma imagem positiva do gestor e da instituição em que ele atua. (DUARTE, 2011, p. 124).

A comunicação que a administração pública pratica precisa priorizar a concretização da cidadania. Cabe-lhe superar a mera assessoria de imprensa como autopromoção dos governantes.

Com o amadurecimento da democracia brasileira os níveis de exigência da sociedade se intensificaram, principalmente, em relação aos órgãos públicos. A Constituição Federal, promulgada em 1988 depois de um processo de luta intenso pela redemocratização do país, abriu espaços importantes para a defesa dos direitos constitucionais adquiridos, para a ampliação da participação pública e para a transformação do papel do Estado em relação à sociedade. Com as conquistas, a população tem à disposição instrumentos que lhe permitem exercer o papel de protagonista das mudanças políticas e sociais que iniciaram com a redemocratização e ainda estão em andamento no país.

Diante desse cenário mais democrático e participativo, depois de um longo período de repressão a qualquer tipo de manifestação, durante os mais de vinte anos de ditadura no Brasil, as instituições públicas, sobretudo, precisam atentar para as demandas da população e propiciar-lhe mecanismos de inclusão na vida pública, possibilitando sua interação e diálogo. Para isso, como salienta Ângela Marques, é preciso ir além da mera existência de direitos, os indivíduos precisam fazer parte do processo democrático:

Os direitos garantem que as pessoas possam agir como pessoas moralmente responsáveis e dignas de ser respeitadas. Contudo, a existência de direitos por si só não constitui um cidadão. Sentir-se cidadão e aparecer como tal diante do outro é algo que depende de uma construção, ao mesmo tempo, interior e relacional, que se desdobra constantemente, sobretudo em momentos em que os sujeitos se percebem capazes de participar de debates públicos sobre questões que lhes concernem e sobre as quais querem opinar e ter seus argumentos e pontos de vista considerados. (MARQUES, 2011, p. 132)

Nesse processo de evolução da prática democrática, a comunicação pública é um dos atores essenciais que contribuem para o avanço da cidadania e para efetivação da capacidade de articulação e de ação da sociedade. Justifica-se esse posicionamento porque a comunicação pública pode de fato possibilitar um novo cenário – uma esfera pública de

participação, negociação, debate e deliberação dos cidadãos sobre o que interessa ao bem-comum.

Considera-se possível, portanto, por meio da comunicação pública, levar indivíduos pertencentes a vários grupos a participar da vida pública, discutir e deliberar e assim, contribuir para a construção da cidadania e favorecer o interesse comum, tendo em vista que a sua principal proposta é a de ser uma comunicação de interesse público, independentemente se sua origem parte de uma instituição pública ou privada. Para Ricardo Mello (2004), a participação e o controle social na gestão pública possibilitariam a construção de administrações mais democráticas do que as atuais, o que implica numa comunicação que vai além da visão instrumental. Segundo o autor,

A comunicação, a informação, o poder de decisão sobre as atividades governamentais constituem direitos dos contribuintes, da população em geral. O fato, ou pressuposto, é que a comunicação do Estado brasileiro é, via de regra, limitada ao que foi descrito (marketing e assessoria de imprensa) (Grifo nosso). Mas não há dúvida de que é possível ir além, é obrigação do Poder Público ampliar seu raio de ação neste cenário. (MELLO, 2004, p. 24).

A comunicação nas instituições públicas precisa promover a *accountability*, entendida aqui em termos de prestar contas acerca de suas ações (positivas ou negativas), apresentá-las, explicá-las e, principalmente, justificá-las publicamente. Conforme Coelho (2000, p. 171), *accountability* indica uma estreita vinculação entre representado e representante. “(...) esse tem o direito de exigir daquele a prestação de contas dos seus atos de representante, assim como tem o direito de impor sanções, caso entenda que a prestação de contas é inadequada”. Apesar de *accountability* ser um conceito ainda sem termo correspondente no Brasil, empresas e especialmente órgãos públicos precisam buscá-la: “(...) é uma exigência da democracia, permitindo aos cidadãos e às instituições acompanhar e controlar o planejamento e os gastos com o dinheiro público” (WEBER, 2011, p. 108).

O acesso à informação pública é um direito inerente à condição de vida em sociedade, que não pode ser impedido por nenhum tipo de interesse. O desconhecimento do público em relação a informações, ações e ao papel das instituições públicas prejudica a sociedade, pois, o indivíduo se abstém de seus serviços ou os subutiliza. Quando isso acontece, as instituições deixam de cumprir com o princípio constitucional da publicidade dos atos da administração pública.

A Constituição Federal ainda adverte no Parágrafo Primeiro, do Artigo 37 que, “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá

ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. Assim, é de responsabilidade das instituições públicas publicizar seus atos e serviços visando, sobretudo, ao exercício da cidadania.

De acordo com Costa (2006, p. 20), ofertar uma comunicação de interesse público requer das instituições um esforço para difundir, influenciar, criar ou mudar comportamentos individuais ou coletivos em prol do interesse geral. Os beneficiários diretos e primordiais da ação de comunicação sempre serão a sociedade e o cidadão. Entretanto, nada impede que “uma ação de comunicação de interesse público, uma marca, uma corporação ou até mesmo um ente público sejam beneficiários indiretos ou secundários da ação, com ganhos para sua imagem institucional” (COSTA, 2006, p. 20). Uma boa imagem perante a sociedade é sempre positivo. Segundo Torquato (2010), embora a prioridade não seja "vender" um produto, as instituições públicas precisam se preocupar com sua imagem para obter uma atitude favorável junto aos seus públicos de interesse.

Cabe a qualquer instituição pública, a obrigação de promover a *accountability*, ser transparente, informar em que trabalha e como trabalha, salvo, as exceções previstas em lei, como segredos de justiça, sigilo da investigação, por exemplo. Com acesso às informações (uma das condições para o estabelecimento da comunicação pública), a sociedade pode avaliar se as propostas e ações da instituição estão de acordo com os interesses coletivos.

A democratização da comunicação depende de cidadãos coparticipantes e de mecanismos eficientes para comunicar. A esse respeito, Duarte (2011, p. 131) apresenta uma divisão dos instrumentos utilizados pela comunicação pública – instrumentos de informação e instrumentos de diálogo – “capazes de ampliar as instâncias de informação e participação (...)”. Os instrumentos ditos de informação, como as publicações periódicas, as notícias, os *sites* institucionais, as campanhas publicitárias, entre outras, têm o objetivo principal de informar, orientar e disponibilizar dados, propiciando a ampliação do conhecimento sobre determinado tema. Já os instrumentos de diálogo são os responsáveis pelo estabelecimento de instâncias de interação com a sociedade, como os fóruns de discussão, os conselhos, as teleconferências, as listas de discussão, os grupos de trabalho, os eventos, ou seja, as mais variadas redes que possibilitam a participação ativa da população. Desse modo, a comunicação pública se utiliza de vários canais para levar ao conhecimento da população o que é de interesse coletivo, e não poderia ser diferente, já que o que é público diz respeito e afeta a todos os cidadãos, indistintamente.

Devido ao fato de a natureza da mensagem ser marcada pelo interesse público, aos meios de comunicação usualmente utilizados para promover a divulgação de produtos, serviços e organizações, a comunicação pública agrega outros que: (i) favorecem o debate, a polêmica, a troca de ideias – audiências públicas e conferências públicas; (ii) contribuem para ouvir demandas da sociedade – serviços de ouvidoria e de atendimento ao cidadão; e (iii) mostram o comprometimento das organizações com as questões sociais, como os balanços sociais. Mais do que peças de divulgação e promoção político-institucional, eles passam a ser instrumentos de construção da cidadania e, nesse sentido, acessíveis a qualquer pessoa, o que justifica o uso da expressão espaço público para designar o ambiente de expressão e mediação em que ocorrem as trocas de informações, os conflitos, as negociações, as relações entre emissor e receptor na comunicação pública. (MONTEIRO, 2009, p. 40).

Desse modo, a comunicação em uma instituição pública não pode dar atenção exclusivamente aos instrumentos de informação, como a atividade de assessoria de imprensa, por exemplo, mas possibilitar a interação, o diálogo, o debate com os cidadãos. Quando estabelecem e consolidam espaços que conduzem à informação e também que permitem a participação da sociedade, viabilizam a comunicação pública. Além disso, apesar da inexistência de um único conceito definido da comunicação pública no Brasil, um ponto em comum entre vários pesquisadores dessa dimensão da comunicação é a presença do interesse público na mensagem, elemento também relevante no contexto da administração pública.

Considerações Finais

A socialização de informações nas instituições públicas não é suficiente. A reflexão teórica nos permite entender que a simples existência de informação, não necessariamente, significa comunicação. Ela pode ser inútil, insuficiente, manipulada, mal compreendida ou não disponível quando necessária, como adverte Duarte (2011). Assim, a comunicação requer ultrapassar a informação e tornar público os atos. Nesse viés, as instituições públicas precisam, sobretudo, compreender a amplitude dessa comunicação e vê-la como um direito de todos.

Considera-se, ainda, que a comunicação pública, ou o seu ideal, é a esperança para a sociedade exercer plenamente sua cidadania. Mesmo que ainda haja muitos obstáculos, precisa-se apoiar a gestão da comunicação na participação dos cidadãos e em ações deliberativas. Essa dimensão da comunicação apresenta-se como um processo fundamental

na atual administração pública, pois contribui significativamente para o fortalecimento da esfera pública e a democracia, tornando o cidadão corresponsável nas questões de interesse público e que afetam a vida em sociedade.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. 27 Edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

COSTA, João Roberto Vieira. **Comunicação de Interesse Público: ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor**. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

DUARTE, Jorge. **Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública**. In: KUNSCH, M.M.K. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1ª Edição. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamentos e Práticas; v. 4)

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

FOSSATTI, Nelson Costa. **Gestão da Comunicação na esfera Pública Municipal**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MARQUES, Ângela C. S. **A ausência de reconhecimento social de cidadãos destituídos no Brasil e na França**. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.); MATOS, Heloiza. (Org.) In: **Comunicação e Política: capital social, reconhecimento e deliberação pública**. 1ª Edição. São Paulo: Summus Editorial, 2011.

MELLO, Ricardo. **Comunicação de Interesse Público: a escuta popular na comunicação pública: tentando construir uma nova política**. Recife: Fundaj. Ed. Massangana, 2004.

MONTEIRO, Graça França. **A singularidade da comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (Organizador). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2010.

TORO, Jose Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

WEBER, Maria Helena. **Estratégias de comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião**. In: KUNSCH, M.M.K. **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1ª Edição. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011 (Série Pensamentos e Práticas; v. 4).

WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Tradução Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina. 2010.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. *Que sais-je?* Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Profª. Drª. Elizabeth Brandão. Disponível em:
<http://pt.scribd.com/doc/38276509/ComunicacaoPublicaPierreZemor-traducao>. Acesso em: 09 de julho de 2010.

_____. **As formas da comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (Organizador). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.