

WILSON DA COSTA BUENO

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO COMO PROCESSO DE LEGITIMAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

*EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE
COMUNICACIÓN COMO PROCESO
DE LEGITIMACIÓN DE LA COMUNICACIÓN
PÚBLICA EN BRASIL*

*THE DEVELOPMENT OF A COMMUNICATION
POLICY
AS A LEGITIMATION PROCESS OF PUBLIC
COMMUNICATION IN BRAZIL*

*Recebido em: 22 dez. 2014
Aceito em: 3 abr. 2015*

Wilson da Costa Bueno: Universidade Metodista de São Paulo (São Bernardo do Campo-SP, Brasil). Docente dos cursos de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UMESP - Universidade Metodista de São Paulo.
Contato: wilson@comtexto.com.br

ISSN (2236-8000)

autor convidado

RESUMO

O texto define o processo de construção de uma Política de Comunicação por instituições públicas como uma instância de legitimação da comunicação pública no Brasil. Para tanto, resgata o conceito e os atributos básicos da comunicação pública, além de descrever e debater alguns pressupostos fundamentais que possibilitam a articulação entre a Política de Comunicação e a construção da cidadania. Particularmente, dedica atenção à própria dinâmica de construção de uma Política de Comunicação, assumindo que ela deve ser fruto de um pacto coletivo, que tenha como foco a mobilização social e respeito mútuo.

PALAVRAS-CHAVES: Política de Comunicação; Comunicação Organizacional; Comunicação Pública.

RESUMEN

El texto define el proceso de construcción de una política de comunicación de las instituciones públicas como una instancia de legitimación de comunicación pública en Brasil. Por lo tanto, rescata el concepto y los atributos básicos de la comunicación pública, describe y discute algunos supuestos fundamentales que permiten la articulación entre la política de comunicación y la construcción de ciudadanía. En particular, dedica atención a la dinámica de la construcción de una política de comunicación, asumiendo que es resultado de un proceso colectivo, basado en la movilización social y el respeto mutuo.

PALABRAS-CHAVES: Política de Comunicación; Comunicación Organizacional; Comunicación Pública.

ABSTRACT

This paper defines the process of building a communication policy by public institutions as an instance of legitimation of public communication in Brazil. Therefore, it reflects on the concept and the basic attributes of public communication, and describes and discusses some fundamental assumptions that enable the articulation between the Communications Policy and the construction of citizenship. In particular, it devotes attention to the dynamics of building a Communication Policy, assuming that it must be the result of a collective agreement, which has focused on social mobilization and mutual respect.

KEYWORDS: Communication Policy; Organizational Communication; Public Communication.

INTRODUÇÃO

A maioria das organizações brasileiras, apesar do discurso em prol da comunicação integrada e estratégica, não tem, na prática, realizado esforço institucional efetivo no sentido de construir uma Política de Comunicação que defina, de forma transparente, as posturas e as diretrizes a serem adotadas pelos seus públicos internos, em particular os seus gestores que integram a alta e a média administração, no relacionamento com os stakeholders.

Levando-se em conta o número formidável de organizações brasileiras que, a princípio, preencheriam as condições básicas para o planejamento e execução deste importante processo de gestão, é preciso reconhecer que aquelas que já empreenderam esse esforço se constituem em exceções e que, portanto, devem ser saudadas.

Dentre este grupo seletivo de organizações, destacam-se, obrigatoriamente, aquelas que se inserem na chamada comunicação pública e é interessante analisar os motivos pelos quais isso ocorre. É também ilustrativo examinar a proposta básica e em especial a dinâmica, que tem caracterizado o processo de construção de Políticas de Comunicação.

Partimos do pressuposto de que uma Política de Comunicação não se constitui apenas em uma ferramenta, mas representa um processo dinâmico, permanente, de alinhamento da cultura de comunicação de uma organização com os seus objetivos institucionais, missão e valores, observados os perfis específicos dos seus públicos de interesse.

Há, evidentemente, em função de características, compromissos e intenções distintos que tipificam o conjunto abrangente e múltiplas organizações brasileiras, peculiaridades que devem ser assinaladas, quando se consideram, por exemplo, empresas públicas e privadas ou mesmo as organizações que comumente se inserem no chamado Terceiro Setor. Ainda que determinadas posturas e diretrizes, notadamente as mais gerais, possam ser aplicadas a todas elas, há especificidades que se alinham com objetivos mercadológicos explícitos ou com graus de compromisso com o interesse público. Mesmo entre organizações que costumam se tradicionalmente associadas à comunicação pública¹, há diferenças importantes a serem levadas em conta na construção de uma Política de Comunicação, como, por exemplo, a sua prontidão para a comunicação, expressa pela maturidade de sua estrutura profissional na área, o reconhecimento institucional da importância estratégica da comunicação e a existência de canais e fluxos de relacionamento já estabelecidos e assim por diante.

Como no texto estaremos nos limitando ao universo das empresas que se identificam com a comunicação pública, é imperioso, de imediato, caracterizar esse conceito, bem como definir, com precisão, o que estamos entendendo aqui por Política de Comunicação, muitas vezes, equivocadamente, confundida com um conjunto de ações e procedimentos de natureza estritamente operacional.

De imediato, deve-se admitir que não há, necessariamente, convergência entre as dezenas de autores que têm se debruçado sobre esta temática, especialmente porque eles a contemplam a partir de seus filtros, de seu quadro referência e mesmo da sua vivência profissional e que o conceito de comunicação pública tem sofrido evolução ao longo

¹ Estaremos, neste texto, assumindo uma perspectiva menos tradicional para caracterizar a comunicação pública, buscando não reduzi-la à comunicação governamental. Da mesma forma, revisaremos a proposta que aceita como legítima e inquestionável a dicotomia público x privado e incorporaremos o protagonismo da moderna sociedade civil e empoderamento dos cidadãos como traços desta nova comunicação.

do tempo, tornando-se cada vez mais abrangente e mais refinado, em virtude da densidade das reflexões de pesquisadores e gestores que atuam no mercado. Tentamos resgatar, ainda que rapidamente, em função do formato deste texto, as principais acepções assumidas pelos estudiosos, o que favorece a análise da relação entre o processo de construção de uma Política de Comunicação e a expressão da comunicação pública.

OS CONTORNOS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Inúmeros estudiosos têm se ocupado, com maior intensidade nos últimos 10 anos, da releitura da comunicação pública enquanto conceito e prática em nosso País e algumas obras dedicadas a esta temática podem ser consideradas como referência. É possível destacar algumas delas, como as coletâneas organizadas por Jorge Duarte, Margarida Kunsch e Maria José da Costa Oliveira, os trabalhos de Mariângela Furlan Haswani e de Heloisa Matos e mesmo a obra emblemática de Pierre Zémor².

Elizabeth Brandão conceitua Comunicação Pública como “o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (2012: 31).

Segundo ela, a comunicação pública (CP) não deve ser pensada como uma “modalidade, instrumento ou qualquer outro termo que a designe apenas como parte da área de comunicação social” (BRANDÃO, 2012: 30), ou seja não concorda que a comunicação pública seja reduzida a uma perspectiva “profissiocêntrica”. Prefere entendê-la como:

parte integrante da sociedade e, como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil. A CP feita pelos governos, pelo terceiro setor ou pelas empresas privadas acontece na medida em que a voz do cidadão começa a ficar forte a ponto de pressionar estas instituições a se preocupar com as questões da cidadania. (BRANDÃO, 2012: 30-1)

De certa forma, Graça França Monteiro se alia a esta visão, promovendo a aproximação entre comunicação pública e questões públicas:

Por sua natureza e singularidade, a comunicação pública está diretamente ligada às questões públicas. Em geral, essas questões tratam de um item ou assunto em disputa, envolvendo pontos de vista divergentes sobre o que deve ou não ser feito quanto à sua condução, e mobilizando forças da sociedade que atuam de forma diferenciada e com motivações variadas (...) elas circulam no espaço público ou arena pública e fazem parte da agenda de discussões da sociedade”. (2012: 42).

A exemplo de outros autores, Graça Monteiro admite que “a prática da comunicação pública pode representar um caminho para restabelecer a simetria de poderes nas sociedades democráticas” (2012: 44), sinalizando para a aproximação entre comunicação pública e cidadania, perspectivas

² DUARTE, Jorge (org). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª.ed. São Paulo:Atlas, 2012; KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul/SP: Difusão Editora.2011; OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). Comunicação Pública. Campinas: Alínea Editora, 2004; HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação Pública: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013; MATOS, Heloiza. Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013; ZÉMOR, Pierre. La communication publique. Paris:PUF, 1995.

que também são encontradas nas reflexões de Cicília Peruzzo (2012) e Marcia Duarte (2012).

Cicília Peruzzo, reconhecida uma das pesquisadoras mais influentes na América Latina no campo da comunicação popular e comunitária, em texto que analisa a comunicação das organizações e movimentos sociais, chama a atenção para a importância da “participação direta das pessoas”, para a necessidade de que “o receptor se torne também emissor” (2012: 167) e explicita o ethos desta comunicação:

A estratégia é a transformação da sociedade, mas para sua efetivação é necessário dar passos concretos na direção do empoderamento social por meio do conhecimento especializado e dos canais de comunicação. Significa dizer que a qualquer cidadão deve ser dada a oportunidade de participar do planejamento e da definição das políticas de produção e difusão de mensagens, de relações públicas, das campanhas, entre outras, pelo menos no âmbito das ‘comunidades’, como estratégia para a ampliação progressiva da cidadania. (168)

Marcia Duarte (2012: 111-113) revitaliza o conceito de cidadania, alinhando-o com os de mobilização, cooperação e co-responsabilidade, reafirmando a relevância da comunicação para uma vivência integral da cidadania. Concretamente, estabelece a interligação entre os conceitos de comunicação e cidadania e explicita a necessidade de incluir o cidadão para que possa participar ativamente das chamadas esferas deliberativas. A autora manifesta, em suas reflexões, a importância da convergência entre os desejos e direitos dos cidadãos e o fortalecimento da atuação coletiva:

A comunicação deve ser plena a tal ponto que possa oferecer ao cidadão condições de se expressar enquanto personalidade crítica e autônoma, emancipar-se e compreender-se, de modo a fomentar uma capacidade de organização e mobilização dos sujeitos que consistirá, em última instância, na concretização de uma cidadania ativa, fruto do aprendizado, da produção coletiva de saberes, capaz de romper formas de exclusão e opressão e encontrar caminho e modelos próprios de organização da vida coletiva. (DUARTE, 2012: 113)

A dimensão política da comunicação pública é assumida, visceralmente, por Heloiza Matos (2012), que destaca o conceito de esfera pública, entendido como o espaço onde se formaliza a participação³ que, fundamentalmente, não pode ser vista como um processo que permite aos cidadãos ter acesso às informações geradas pelas organizações, em particular pelas instâncias do Governo. Esta participação, segundo Heloiza Matos, dos diversos segmentos da sociedade e dos cidadãos nos múltiplos locais que constituem a esfera pública tem seus pressupostos:

(...) exige, por antecipação, a interiorização dos direitos do cidadão – entendida sob prismas diferentes. Por exemplo: como a capacidade do agente de reconhecer-se como participante social, de elaborar uma posição própria e expressar-se de forma a valorizar a sua posição (e a de seu grupo de referência). Um cidadão que não

³ “... a esfera pública é esse conjunto de espaços físicos e imateriais em que os agentes sociais podem efetivar sua participação no processo de comunicação pública” (MATOS, 2012: 52)

acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros dificilmente terá condições de integrar a rede social da comunicação pública. (2012: 53)

É necessário, portanto, esclarece Heloiza Matos, que se busque construir “uma cultura (cívica e comunicacional) do que seja público e do valor deste público. Uma cultura que capacite os agentes a instituírem-se como comunicadores públicos na esfera pública.” (2012: 53).

A Política de Comunicação, pactuada democraticamente entre uma organização pública, que se constitui com um dos espaços da esfera pública e os seus públicos, pode desencadear um processo de florescimento do que Heloiza Matos chama de capital social, citando Coleman (1990), e constituído por 3 características que lhes são fundantes: “as obrigações e as expectativas que estruturam a confiança entre os membros da rede; a capacidade da estrutura social para gerar e colocar em funcionamento os fluxos de informação; e as normas que regem o processo”. (MATOS, 2012: 55).

Para que o processo de construção de uma Política de Comunicação possa inaugurar ou consolidar um movimento de participação, de afirmação da cidadania e de constituição do capital social, a partir de uma organização, inúmeras etapas e desafios precisam ser vencidos. Antes de analisá-los, é imperativo deixar claro o que estamos considerando como Política de Comunicação porque, como mencionamos anteriormente, muitas vezes ela tem sido entendida de forma residual ou incompleta, como um processo burocrático e que, pela sua proposta e dinâmica, afronta o que acabamos de definir como comunicação pública.

POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO: DO OPERACIONAL AO ESTRATÉGICO

Organizações e gestores, recorrentemente, associam a Política de Comunicação a uma série desordenada, não planejada, de procedimentos que, em muitos casos, não extrapola a perspectiva eminentemente operacional.

Isso se deve a inúmeros fatores, mas é possível, de imediato, apontar pelo menos 3 deles: a) a comunicação, na maioria das organizações, não é percebida como estratégica, mas como mero instrumento ou ferramenta e, neste sentido, não está, como processo, umbilicalmente alinhada com o sistema global de gestão; b) não há capacitação interna em comunicação que dê conta de um planejamento estratégico e, quando esta condição não é preenchida, há pouca disposição para efetivamente se desenhar uma política de comunicação, com posturas e diretrizes que permeiam toda a organização; c) não existe vontade política e mobilização institucional para que a Política de Comunicação seja construída a partir de pressupostos democráticos, e pactuada por todos os públicos, de modo a favorecer, posteriormente, a sua internalização.

Na prática, é preciso reconhecer que boa parte dos gestores da área não tem presente o conceito de Política de Comunicação e, quase sempre, a confunde com um Plano de Comunicação, caracterizado por ações concretas a curto prazo e um conjunto rígido de normas.

Embora a literatura a respeito seja ainda incipiente, com pouco espaço para iniciativas de conceituação, é possível encontrar alguns autores que têm se ocupado desta questão. Bueno (2014) a conceitua como:

um processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesses (2014: 126)

A Política de Comunicação escancara a filosofia da gestão em comunicação de uma organização e não se confunde com o Plano de Comunicação que contempla um tempo previamente definido, está balizado por indicadores e metas a serem cumpridos, geralmente a curto prazo, e, em essência, visa instrumentalizar estratégias e ações para atender objetivos específicos, como, por exemplo, incrementar a visibilidade da organização na mídia, aumentar o índice de leitura das publicações voltadas para os públicos internos, desenvolver canais de relacionamento para interagir com os stakeholders e assim por diante.

Na verdade, a Política de Comunicação não se esgota em determinados detalhes ou circunstâncias, muito pelo contrário: ela busca estabelecer um conjunto de orientações ou diretrizes gerais que deverão pautar a relação da organização com os seus públicos estratégicos, estreitamente alinhados com os objetivos institucionais, a cultura e a gestão organizacionais. Tais posturas ou diretrizes, embora estejam consolidadas em um documento-síntese, não podem ser reduzidas a ele, assim como não é razoável circunscrever a comunicação interna de uma organização ao seu house-organ. Como adverte Bueno (2014):

A Política de Comunicação não pode resumir-se a um mero documento, que tem tudo para funcionar como letra morta, mas deve estar indissolúvelmente ligada ao processo de gestão, de tal modo que o próprio desempenho dos executivos (inclusive da presidência) seja avaliado a partir da obediência estrita às diretrizes definidas para a comunicação e ao esforço de torná-las efetivas. É por esse motivo que deve haver sinergia entre os valores da Política e a cultura da organização, pois, na prática, caso eles não estejam em sintonia, podem desencadear crises e conflitos no momento de sua execução.

A Política de Comunicação não pode ser pensada como o conjunto de diretrizes a serem assumidas apenas pelos que integram a estrutura profissionalizada de comunicação (os comunicadores) e que se reportam aos processos desenvolvidos e executados pelos profissionais de comunicação de uma organização (jornalistas, relações públicas, publicitários etc) em função de sua competência específica. A Política de Comunicação, em seu sentido abrangente, deve ditar diretrizes e posturas que balizam a relação da organização (e, portanto, de todos os públicos que a integram) com os seus stakeholders, inclusive a relação dos públicos internos entre si. Logo, ela pressupõe a criação de uma autêntica cultura de comunicação que irá permear todos os relacionamentos, como, por exemplo, os que vigoram

entre chefias e subordinados, ecapitanear todos os processos, como aqueles que definem os fluxos de comunicação e de circulação de informações interna e externamente.

Tradicionalmente, podemos distinguir entre as questões ou atividades *da comunicação* e as questões ou atividades *de comunicação* de uma organização e não se trata apenas de uma sutileza de linguagem. Denominamos como próprias da comunicação aquelas questões ou atividades que dizem respeito, naturalmente, ao trabalho realizado pelos comunicadores profissionais, como a produção dos house-organs, o relacionamento com a mídia, a gestão ou elaboração de campanhas publicitárias ou de relações públicas etc. As questões ou atividades de comunicação não se restringem aos profissionais de comunicação mas dizem respeito a todos os públicos da organização e compreendem, como já mencionamos anteriormente, a interação entre chefias e subordinados, mas também o relacionamento entre os vários públicos internos e os demais públicos estratégicos. Neste sentido, a Política de Comunicação não define apenas diretrizes para a atuação dos comunicadores profissionais em uma organização, mas estabelece posturas a serem observadas pelos demais profissionais que, no dia-a-dia, mantêm contato com diversos segmentos dos públicos internos (funcionários ou servidores) e também dos públicos externos (clientes, consumidores, jornalistas, sindicalistas, investidores etc).

Numa Política de Comunicação, estão, portanto, contemplados não apenas os comunicadores, mas todos os públicos que constituem a organização e que, interna e externamente, respondem pelos processos comunicacionais por ela desenvolvidos. Ainda que as atividades da comunicação possam, tradicionalmente, ganhar destaque em uma Política de Comunicação, ela não pode, sob nenhuma hipótese, ignorar as atividades e instâncias de comunicação e, para elas, definir também posturas e diretrizes.

As instituições que atuam como protagonistas na chamada comunicação pública devem, obrigatoriamente, sob pena de não cumprirem adequadamente a sua função, estar empenhadas na construção de sua Política de Comunicação, comprometendo-se com a criação de uma cultura de comunicação, de que resulta um trabalho de excelência em comunicação que não se esgota em sua competência técnica, mas que incorpora atributos fundamentais como a ética, a transparência, a disposição para o debate, a convivência harmônica com idéias e posições divergentes, o respeito ao outro etc.

Essa condição deve estar presente desde o próprio processo de construção da Política de Comunicação, que não pode resultar apenas do trabalho da alta administração com setores específicos da organização (quase sempre alguns gestores principais, como diretores, a estrutura profissionalizada de comunicação e um consultor externo) mas derivar de um amplo debate, de uma negociação democrática com todos os públicos. Quando a construção da Política de Comunicação não tem como pressuposto o diálogo ampliado, não incorpora a participação ativa, que é distinta da participação consentida, dos diversos públicos internos e externos da organização, ela corre o risco de não ser efetivamente assumida e perde a sua legitimidade.

ATRIBUTOS DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA

Embora reconheçamos, como visto anteriormente, que a comunicação pública não se restringe à área governamental e extrapola como conceito e como prática o universo limitado dos órgãos ou instituições públicas (ministérios, secretarias, universidades, empresas), incluindo também os poderes Legislativo e Judiciário, os partidos políticos, as empresas privadas, as organizações do Terceiro Setor, os movimentos sociais, a imprensa e o conjunto dos cidadãos, estaremos aqui reunindo alguns elementos para caracterizar os atributos da Política de Comunicação em instituições tradicionalmente consideradas como públicas.

Provavelmente, a maioria ou até mesmo a totalidade desses atributos também se aplicam aos demais espaços ou locais onde se viabiliza a comunicação pública, mas há singularidades que tipificam cada um deles e que deveriam também ser consideradas. O escopo deste texto e sua limitação, em termos de formato, nos induzem a levar em conta apenas as organizações públicas, que, formalmente constituídas, assumem determinado perfil.

Desejamos propor para o debate e a reflexão algumas características que definem a comunicação destas organizações, visando contribuir para os processos de construção de Políticas de Comunicação, especialmente no que tange às posturas e diretrizes a serem adotadas.

De imediato, é preciso atentar para o fato de que muitas destas organizações ou instituições, em sua proposta de comunicação, acabam contemplando visões de curto prazo, talvez porque definidas por gestores que acumulam cargos de confiança e que, necessariamente, não estão comprometidos com o futuro dessas organizações. Além disso, os próprios diretores e seu executivo principal (diretores e presidente ou diretor-geral) também, com raras exceções, estão à frente destas organizações por um tempo determinado, ou seja cumprem “mandato”, que se expira com as mudanças derivadas do jogo político. Há secretarias, ministérios, empresas e órgãos públicos que, num período de 4 anos, costumam ser comandados por dois ou mais dirigentes, cada um deles com vínculos e compromissos muito particulares com essas instituições, muitas vezes sobrepondo seus interesses e ambições pessoais ao interesse público. Ainda mais: esses gestores têm uma visão muito pragmática, utilitarista da comunicação, entendida não como processo, mas como ferramenta de promoção política ou pessoal. Nesse caso, não há espaço para o processo de construção de uma Política de Comunicação que busque definir posturas e diretrizes gerais e sobretudo que seja pactuada por todos os seus públicos. Essa alternância do poder na área pública e a forma de escolha dos dirigentes dessas organizações não favorecem a adoção de processos que contemplem o médio e o longo prazos porque os principais gestores, mesmo os de comunicação, tornam-se tornando reféns de ações e políticas de curtíssimo prazo. Por isso, a comunicação é vista como “job” e não como processo, muitas vezes planejada e executada de forma terceirizada para dar conta deresultados imediatos, associados prioritariamente a interesses pessoais ou político-partidários⁴.

⁴ Felizmente, há exceções nesse universo, mas elas confirmam a regra. Todas as iniciativas, quase sempre recentes, de imprimir nas instituições públicas uma prática e uma filosofia de comunicação, comprometida com o interesse público, caracterizado pelo diálogo e pelo respeito ao outro, devem ser saudadas e eles têm gradativamente sido mais frequentes.

É importante também, na elaboração de uma Política de Comunicação para a área pública, não se limitar a ações e estratégias que estão focadas na utilização única ou principal dos meios massivos, sejam eles canais internos (house-organs, intranet, lista de e-mails etc) ou a imprensa tradicional. Há uma tendência em organizações públicas de se privilegiar essas instâncias midiáticas em detrimento de processos efetivos de interação, de diálogo, de tal modo que o ethos comunicacional de boa parte delas se confunde com o processo unilateral de divulgação de informações.

Pierre Zémor (2012) questiona a disposição das instituições que atuam na área pública de utilizarem intensamente os meios de comunicação de massa para a “interlocução” com os públicos e a sociedade de maneira geral. Segundo ele:

Diante do desafio do tratamento individualizado de uma informação complexa, os meios de comunicação pouco escapam à ilusão de eficácia publicitária, de tratar o leitor, sobretudo o telespectador, como o consumidor de uma oferta homogênea. Eles podem contribuir para a difusão de dados públicos e encorajar a interatividade dos diálogos com as instituições públicas, mas raramente podem tratar de questões complexas. (2012: 224)

Os meios de comunicação de massa, comumente utilizados para dar conta das posições, intenções, informações geradas pelas instituições públicas, não conseguem estabelecer relacionamentos com a variedade de públicos com as quais essas organizações deveriam interagir e, em muitos casos, eles são inacessíveis a determinados públicos. Os meios massivos pressupõem que os públicos e seus constituintes (os cidadãos) sejam, a princípio, passivos e portanto viabilizam uma comunicação pública que se encerra na difusão de informações. Numa sociedade conectada, que se pretende democrática, é fundamental admitir que existe vida (e comunicação) fora da mídia tradicional e que é essencial instaurar canais e processos que possibilitem aos cidadãos atuar como protagonistas efetivamente da comunicação pública. Como acentua Zémor:

Uma parte da comunicação pública, cada vez mais importante, se faz fora dos meios de comunicação. Mesmo as campanhas de informação, destinadas a alcançar um público amplo, fazem atualmente um apelo às ações de comunicação de relação com o cidadão ou com intermediários (assistentes sociais, educadores, autoridades eleitas), chamados a estabelecer uma relação com tal público. Por meio desses canais, o impacto da mensagem é melhor. Se o meio importa para a mensagem, quando mais a mediação é humana, personalidade, mais o conteúdo é considerado e assimilado. A interatividade, em uma relação na qual os componentes são irracionais e afetivos, implica o receptor. O acesso às informações e uma memorização tornam-se melhores a partir do momento em que o receptor é ativo. (2012: 224-5)

Heloiza Matos (2012) também se debruça sobre a mesma questão, ampliando a perspectiva de Zémor, e reconhece que:

...reduzir a comunicação aos canais de distribuição de informação tem sido insuficiente de forma geral, mas é especialmente problemático para o campo da comunicação pública. O desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de trocas de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais. Isto não deveria incluir apenas os suportes tecnológicos e midiáticos, mas igualmente outros compatíveis e abertos ao ambiente da comunicação pública. (2012: 52-3)

Assim como Zémor, Heloiza Matos se refere à necessidade de elaboração de uma “cultura cívica e comunicacional” que tenha como objetivo capacitar os atores da comunicação pública a atuarem como protagonistas, defendendo a tese de que “comunicação pública é política de inclusão informacional” e de que é indispensável a participação de todos os agentes, sejam eles jornalistas, legisladores ou cidadãos, respeitadas as suas competências e seus papéis na sociedade. Ela complementa:

Se todos os agentes participam do debate das questões de interesse e utilidade comum, se essa participação é possível graças à existência de uma infraestrutura que materializa a esfera pública, se eles se sentem aptos e motivados a participar graças à cultura de valorização de seu papel social, se os critérios de instituição e processo do debate são claros e equitativos, então será possível preencher os requisitos mínimos para o reconhecimento da comunicação pública (2012: 56)

A comunicação pública deve, como propõe a autora, criar um ambiente para o intercâmbio social produtivo e, neste sentido, promover valores (por exemplo, respeito e confiança mútuos) “aproximando a prática da comunicação pública do conceito de capital social” (2012: 56).

Essa tendência tem reflexo importante na própria constituição das estruturas profissionalizadas de comunicação das organizações públicas que, em boa parte dos casos, encerram majoritariamente ou exclusivamente jornalistas, recrutados em concursos públicos que destacam como função prioritária da instituição o exercício da atividade jornalística, ou seja, o relacionamento com a imprensa e a produção de veículos informativos. Uma Política de Comunicação moderna deveria, obrigatoriamente, pautar-se, em sua proposta, em seu planejamento, por uma proposta inter e multidisciplinar e isso remete, necessariamente, a considerar olhares distintos, comprometidos com as várias competências em comunicação.

Há ainda outras questões que merecem, ao final deste texto, as nossas considerações tendo em vista a construção de uma Política de Comunicação para as instituições públicas. Curvello (2012) e o próprio Zémor (2012) chamam a atenção para a comunicação interna nas instituições públicas, resgatando alguns elementos fundamentais na constituição de uma Política de Comunicação: a valorização do servidor ou funcionário público pela sociedade e o aumento da sua auto-estima e do seu comprometimento com as instituições públicas.

Curvello (2012) sinaliza para um antagonismo latente na administração pública, derivado da existência de perfis distintos de servidores, os quais, resumidamente, denomina de missionários e predadores:

Um fator que também interfere nos processos de comunicação interna na área pública é a própria imagem do servidor público. Essa imagem que também é afetada por toda uma cultura brasileira marcada pela divisão e pela ambiguidade e por um verdadeiro equilíbrio de antagonismos. No caso específico do servidor público um antagonismo marcante está entre os missionários (aqueles que têm plena noção do alcance de sua função social pública) e os predadores (funcionários que apenas buscam o salário, a estabilidade e as benesses próprias de algumas funções públicas. (2012: 209)

Ele aponta para a importância de mudança de paradigmas na comunicação das instituições públicas, buscando caracterizar alguns dilemas que precisam ser superados para a expressão de uma comunicação pública legítima e democrática:

Os desafios que ainda se apresentam para gestores da comunicação interna passam por educar para a comunicação; por equilibrar os campos da informação e da persuasão; por superar a improbabilidade da comunicação (barrreiras do entendimento, do acesso e da ação); por induzir a participação nas redes sociais; e por mudar o foco da gestão: da influência para os relacionamentos, da transferência de informação para a mediação de tensões em espaços de diálogo” (2012: 212)

Zémor, por sua vez, insiste na necessidade de transformar a comunicação interna em um processo integral de escuta e de diálogo, pleiteando canais mais competentes do que os canais clássicos tradicionais (caixa de sugestões, por exemplo). Propõe que se valorizem “os locais de troca informal (restaurantes dos funcionários, corredores)” e “as relações asseguradas pela representação dos funcionários e as organizações sindicais” (2012: 240). Não julga adequado que os funcionários ou servidores tomem conhecimento de informações de seu interesse por canais externos (a mídia, por exemplo), e reivindica que eles sejam previamente ouvidos e participem das decisões que lhes dizem respeito.

Juan Camilo López (2011) trabalha o conceito de mobilização social, ao examinar a comunicação pública, vista, segundo ele, sob um “enfoque de vocação democrática”. Mobilizar para ele, “é conseguir que pessoas diferentes, diversas e plurais possam harmonizar e atingir propósitos comuns sem renunciar à sua diferença, nem à sua diversidade e nem à sua pluralidade” (2011: 68), lembrando que “a mobilização não procura somar receptores passivos que recebam uma mensagem e se comovam com ela, mas atores sociais com público próprio” e os identifica com os grupos de interesse ou stakeholders de uma organização (2011: 69).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legitimação da comunicação praticada por instituições públicas incorpora, obrigatoriamente, os atributos e virtudes apontados pelos autores aqui mencionados e ela se inicia na construção de uma Política de Comunicação que os explicita e de uma vontade político-institucional e de um compromisso com o interesse público que os referendam.

Para isso, é fundamental que o processo de construção de uma Política de Comunicação em uma instituição pública represente verdadeiramente um momento de negociação democrática entre os seus públicos. Os atores desse processo devem estar comprometidos e mobilizados para uma práxis comunicacional que, ao mesmo tempo, valorize a instituição (seus objetivos, sua missão, sua visão, seus valores) e possibilite a afirmação de um bem comum e coletivo.

Felizmente, já dispomos de alguns bons exemplos, na área pública, de iniciativas que buscam seguir esse modelo, ou seja instituições empenhadas em viabilizar uma Política de Comunicação plasmada a partir de um pacto interno, com ampla participação e transparência.

Refiro-me, por exemplo, aos casos do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC)⁵ e à Universidade Estadual de Santa Catarina (Udesc)⁶, que, respectivamente, em 2013 e 2014, construíram uma Política de Comunicação a partir de um processo democrático, ouvindo os públicos e permitindo, ao longo de toda a sua construção, que as posturas e diretrizes consagradas no documento da Política pudessem ser previamente consultadas e recebessem a contribuição de todos aqueles que, direta ou indiretamente, vão ser afetadas por ela.

É imperioso destacar também o processo que consagrou a construção da Política de Comunicação do Latitude 21 – Parque Científico e Tecnológico da UFJF, em 2014, concluído antes mesmo que o empreendimento esteja em funcionamento⁷.

Dada a prática ainda pouco usual de construção de políticas formais de comunicação nas instituições públicas, é de saudar a existência de iniciativas que assumem, previamente, que uma organização deve balizar os seus relacionamentos com os seus públicos de interesse e com a sociedade em geral a partir de posturas e diretrizes debatidas e consensuadas internamente.

A Política de Comunicação não deve constituir-se apenas em repositório de procedimentos e normas, consolidado em um documento, mas ser fruto de um processo rico, abrangente e participativo. Só desta forma reunirá condições para ser integralmente assumida, contribuindo como instância de legitimação da comunicação em instituições públicas.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1-33. FREUD, S. Totem e Tabu. In: Obras Psicológicas Completas. v.13. 2.ed. Rio de Janeiro: Imago, 1995, , p.13-168.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação Empresarial: alinhando teoria e prática. São Paulo: Manole, 2014.

COLEMAN, James. Foundations of social theory. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

CURVELLO, João José Azevedo. A dimensão interna da comunicação na administração pública. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública:

⁵ A íntegra da Política de Comunicação do IFSC e informações sobre o processo de construção podem ser encontrados em <http://politicadecomunicacao.ifsc.edu.br/>. Acesso em 10/10/2014.

⁶ O documento da Política de Comunicação da Udesc pode ser encontrado em: <http://www.udesc.br/?id=1765>.

⁷ O documento da Política de Comunicação do Latitude 21 pode ser obtido junto à Universidade Federal de Juiz de Fora pelo telefone (32) 2102-3435.. Sua primeira edição é de maio de 2014.

Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, p.201-13.

DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania.. In:DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.95- 115.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. American Journal of Sociology, v.91, n 2, p.481-510, 1984.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação Pública: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul/SP: Difusão Editora.2011.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 246-67.

MATOS, Heloiza. Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2013.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.47-58.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.34-46.

OLIVEIRA, Maria José da Costa (org). Comunicação Pública. Campinas: Alínea Editora, 2004.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Comunicação e terceiro setor. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.154-173.

PUTNAM, Robert. Bowling alone: America's declining social capital. Journal do Democracy, v.6, n.1, p.65-78, Jan.1995.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, p.214-45.

ZÉMOR, Pierre. La communication publique. Paris:PUF, 1995.