

CAPÍTULO 1 - O CAMPO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

I. Comunicação e Domínio Público

O domínio da Comunicação Pública se define pela legitimidade do interesse geral. Ela ultrapassa o domínio público, tomado no estrito senso jurídico. As atribuições dos poderes públicos e as missões dos serviços públicos implicam as disposições constitucionais, legais e regulamentares próprias a um Estado de direito. A Comunicação Pública acompanha, portanto, a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão pública. 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.

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 a transparência. A Comunicação Pública ocupa portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público.

Se as *finalidades* da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, suas *funções* são de: a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Por conseqüência, a Comunicação Pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas.¹

O desenvolvimento da comunicação, notadamente a do serviço público, é uma resposta à complexidade crescente das nossas sociedades; ela facilita a busca do interesse geral que resulta de uma arbitragem difícil entre interesses singulares e categorias. A Comunicação Pública responde a uma busca de significação, bem como a uma necessidade de **RELAÇÃO**.

Dar sentido é um atributo do poder, significa o engajamento da palavra pública. O espaço público, por definição, aberto a todos e que não deve ser opressor das liberdades, freqüentemente é ameaçado de ser manipulado por atores ou pela mídia, que é quando são perdidos de vista os interesses gerais ou os direitos do Homem.

É preciso distinguir em meio a abundância atual da comunicação, uma Comunicação Pública que não pode esperar muito das práticas usadas no marketing dos produtos de consumo ou da comunicação de empresas concorrentes no mercado, na medida em que o cidadão de uma democracia, que é ao mesmo tempo usuário e decisor legítimo dos serviços públicos, não pode se satisfazer com as práticas unívocas da informação ou com comandos. Espera-se da Comunicação Pública que sua prática contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público.

¹ É preciso levar em conta, na definição de Zémor, que na França a distinção entre Estado e Governo é bastante clara, o que nem sempre acontece no Brasil, apesar das novas configurações que as organizações da sociedade civil no Brasil estão tomando.

II. NATUREZA DAS MENSAGENS DOS PODERES E SERVIÇOS PÚBLICOS

Ser portador do interesse geral marca profundamente a natureza das mensagens da Comunicação Pública. As informações de utilidade pública são muitas vezes complexas e suas trocas difíceis.

Em primeiro lugar, porque o interesse geral resulta de um *compromisso de interesses* entre os indivíduos e os grupos da sociedade que consentem em um contrato social, no qual se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudência. Um compromisso advindo de um debate, de negociações, freqüentemente da relação de forças dos interesses em jogo e, mesmo que, em determinado momento, ele seja fixado em normas e legislações, não pode ser considerado como definitivamente adquirido. O interesse geral está sempre aberto à controvérsia, assim como ao recurso dos indivíduos ou das minorias frustradas por uma decisão pública.

Em segundo lugar, as mensagens públicas são complexas porque têm por objetivo contribuir para a regulação, a proteção ou a antecipação que são incumbências do poder público.

A regulação consiste em assegurar o funcionamento e a manutenção do equilíbrio do complexo sistema que constitui um país moderno. É preciso fazer com que esse sistema seja reconhecido bem como informar sobre suas regras e partilhar sua aplicação. A mensagem pública trabalha no âmbito da legalidade e informa sobre a oportunidade de uma démarche, sobre um procedimento a seguir, sobre informações que devem ser fornecidas, sobre interesses coletivos ou os inconvenientes e as sanções. O conteúdo dessas comunicações é, por natureza – e muitas vezes também por insuficiente esforço de apresentação –, difícil de exprimir. Não tem nada a ver com a simplicidade da promoção de um produto de consumo ou da prestação de um serviço comercial.

Pode-se dizer o mesmo da função proteção, quer diga respeito à segurança dos bens ou das pessoas, tratando-se de recomendação, prevenção ou repressão, quer diga respeito ao social ou à saúde. Geralmente, a respeito desses temas, as mensagens públicas em uma democracia veiculam direitos e obrigações dos cidadãos e das instituições públicas, com toda a dificuldade que existe em ajustar a oferta e a demanda desses direitos.

Bem longe desta complexidade está a simplicidade da informação publicitária que se ocupa do marketing dos produtos culturais. Os serviços públicos tratam de decisões que se impõem por sua legitimidade e, em algumas situações, são monopólios.

Neste mesmo sentido, está o caráter abstrato dos projetos públicos. O poder público deve antecipar, preparar o futuro. Os atores privados não estão naturalmente preparados para assumir os riscos da coletividade e, mais ainda, de seu futuro longínquo. Cabe ao serviço público as tarefas da pesquisa fundamental, da educação geral, da proteção do meio ambiente, bem como dos investimentos a longo prazo, reservas financeiras, ordenação do território, infraestrutura, equipamentos etc, ou seja, onde a rentabilidade não está perceptível para o horizonte da iniciativa privada.

A Comunicação Pública sobre estes temas se faz com o inconveniente suplementar de acompanhar as políticas e as estratégias cujos resultados não serão adquiridos e visíveis senão em um ou vários decênios.

IV. COMPLEXIDADE DA RELAÇÃO COM O CIDADÃO RECEPTOR

Na Comunicação Pública o cidadão é um interlocutor ambivalente. Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas.

Na França, nos últimos anos, houve um esforço por parte do governo para mudar a atitude da administração pública francesa. O Estado consentiu em descer de seu pedestal e falar, escutar e até dialogar com estas pessoas, os cidadãos, que não constituíam, até então, senão uma massa indiferenciada onde eram etiquetados como, “contribuinte”, “eleitor”, “usuário” e outros. A palavra de ordem foi tratar o cidadão como o “cliente do serviço público”,

isto é, tratava-se de satisfazê-lo, de antecipar seus desejos, de seduzi-lo, sob a inspiração dos ensinamentos consumistas.

Se foi possível obter efeitos benéficos advindos deste modelo cliente-fornecedor aplicado ao serviço público, rapidamente ele alcançou seu limite porque, nesta relação, de uma parte, o fornecedor não está participando de uma concorrência nem é livremente escolhido e, de outra parte, o cliente é ao mesmo tempo contribuinte e eleitor. Assim como na empresa privada, o cliente público é uma espécie de cliente acionário ou um assinante que já tendo contribuído com os custos da estrutura vai quitar o custo de um serviço por um eventual complemento de preço.

Enquanto eleitor, o usuário do serviço público detém o poder de decisão junto a seu fornecedor, pois é do legislador, da autoridade federal, estadual ou municipal que vem a autoridade e a legitimidade política e das decisões, tomadas pelos representantes do poder público. É deste estatuto de co-decisor que provém a ambivalência, talvez mesmo a ambigüidade, da ligação com o sistema público e das críticas do usuário. Nesta relativa empatia com o serviço público, o cidadão espera uma relação de natureza paternal. Ele deseja ser informado, levado em consideração, escutado. Suas críticas se revestem de um caráter de familiaridade, do tipo “critico justamente porque me importo”. A propensão a intervir se justifica pela esperança de ver modificados os procedimentos.

Por exemplo, comparar o comportamento em uma fila de um guichê de serviço público e de um caixa de comércio revela que, no caso do serviço público, a fila leva ao protesto contra as regras que obrigaram o cidadão a fazer a fila, contra a forma de organização do serviço e até mesmo contra a política vigente. No caso do comércio, não passa pela cabeça do consumidor discutir, quando está decidindo sua compra, as estratégias de desenvolvimento da empresa que é seu fornecedor. Da mesma forma, subjacente à relação que um estudante ou seus pais têm com a escola pública, aparecem as interrogações sobre os horários, os calendários e os programas pedagógicos que são considerados como determinantes para a qualidade do serviço oferecido.

O cidadão não pode ser unicamente um usuário do serviço público sem renunciar a desempenhar um papel de decisor, ainda que limitado, por pouco tempo e com pouco poder.

A relação colocada com o cidadão pelos serviços públicos não tem a simplicidade da relação comercial ou a clareza da relação contratual. A comunicação de uma instituição pública supõe uma troca com um receptor que é também mais ou menos emissor. Na verdade, é a característica ativa do receptor que estabelece a comunicação. A passividade pressupõe um distanciamento ou uma fascinação frente à autoridade do emissor público.

Além disso, justamente por causa desta complexidade colocada acima é que os serviços oferecidos ao usuário público não podem ser reduzidos a um produto descrito em um catálogo ou exposto em uma vitrine. Os casos apresentados em uma administração pública demandam um tratamento personalizado. O serviço deve ser ajustado, a aplicação das regras adaptadas ao interlocutor, os procedimentos corrigidos em seus detalhes. O serviço é, desta forma, quase que co-produzido com o usuário, o reclamante. A troca e a comunicação fazem parte integrante do serviço finalmente prestado.

A importância da relação, fundada sobre esta co-decisão virtual e sobre a co-produção do serviço, faz com que a Comunicação Pública não deva nem possa se contentar com os princípios utilizados no mercado de produtos ou no marketing. Esses objetivam, essencialmente, modificar as condições de oferta e demanda e interferir e talvez mudar as condições de mercado em que estão atuando os competidores. No que concerne à Comunicação Pública, não lhe resta senão acompanhar a oferta pública, pois não pode operar sobre a demanda e a oferta.

Se for útil para o serviço público analisar a satisfação dos cidadãos, bem como suas expectativas, esses estudos têm por objetivo, além da avaliação das políticas públicas, a qualidade da relação com os usuários bem como a pertinência da informação que lhes é destinada.

V - OS PRINCÍPIOS GERAIS E A PRÁTICA DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

1. FINALIDADES DA COMUNICAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Os encantamentos da sociedade de comunicação, denunciados por numerosos autores, fazem com que o papel da comunicação esteja hipertrofiado pelo embuste suscitado por certos meios e modalidades de informação. Antes de apreciar a eficácia promocional da publicidade ou o impacto das imagens e mensagens televisadas, os praticantes da Comunicação Pública devem se interrogar sobre a adequação desses meios aos objetivos perseguidos em nome da utilidade pública. Não caberia circunscrever a prática da comunicação à definição que lhes dá os profissionais das modalidades mais espetaculares. Essas, de uma maneira geral, respondem mal às necessidades, já analisadas, do apelo cívico de interesse coletivo, da explicação da complexidade, ao ajustamento das mensagens às preocupações particulares, tanto de cidadãos como de instituições, enfim de relações diretas e interativas.

É um erro pensar que o apelo afetivo praticado pela publicidade, ou os sentimentos mobilizados pela imagem podem substituir a relação direta. A ausência de feedback, que não seja aquele feito pela análise das decisões de compra ou de uma pesquisa, é determinante. A ausência de influência imediata do receptor sobre a mensagem relega estas modalidades de comunicação às formas úteis, porém redutoras, da informação de massa.

O excesso de virtudes ou de indignidades atribuídas às formas publicitárias ou midiáticas da comunicação fazem perder de vista as funções da Comunicação Pública que, em uma democracia, são informativas, didáticas, respeitadas quanto ao debate contraditório e atenciosas no que se refere ao sentido do coletivo. Portanto, a escolha da mídia e fora dessas, dos meios, das démarches e dos suportes próprios à Comunicação Pública é essencial para a legitimidade pública.

2. ESCLARECIMENTO DA COMUNICAÇÃO

Este primeiro princípio se aplica a 3 diferentes tipos de comunicação:

- a) *de informação e de explicação*, intimamente ligada à legitimidade mesmo da mensagem pública, quer se trate das informações sobre o funcionamento institucional prático que os serviços devem fornecer aos cidadãos, quer se trate das regras do jogo cívico que convém serem lembradas repetidamente;
- b) *de promoção ou de valorização* das instituições e de seus serviços, dos seus temas e das grandes causas sociais;
- c) *de discussões ou de proposições* ao debate de projetos de mudanças institucionais, de escolhas de sociedades e de ofertas políticas.

É necessário separar a comunicação institucional e a comunicação política², mas o respeito a tais fronteiras implica, na prática, em várias dificuldades. Os dois principais obstáculos são a gestão tecnocrática e o desvio "político"³. O "político" tem legitimidade para gerir o serviço público mas é preciso que as preocupações pessoais e partidárias, geralmente ligadas à conquista do poder ou à modificação das regras de exercício do poder, não interfiram sobre a condução institucional e cotidiana do serviço público, onde as regras fixadas necessitam ter uma certa estabilidade.

Da mesma maneira, a comunicação política precisa ser diferenciada da Comunicação Pública, ainda que, na prática, muitas vezes esteja identificada na comunicação institucional feita pelos responsáveis políticos e pelos eleitos e que é normalmente realizada pelas assessorias de comunicação dos órgãos do governo.

Um parâmetro será bastante útil para se fazer esta distinção: **longo e curto prazo**.

² O autor cita a lei de 15 de janeiro de 1990 relativa ao financiamento das atividades políticas.

³ o autor usa o termo *politicien* que, em francês, significa pessoa que exerce uma ação política no governo ou na oposição.

O tratamento da atualidade e das situações de crise diz respeito aos políticos, uma vez que se acha na zona de incerteza da decisão pública. Pertence também ao curto prazo político, os anúncios de soluções ou de reformas, mesmo se para sua realização se levará um longo tempo. Em contrapartida, a relação com o público implica em uma organização e uma atividade que se beneficiará da serenidade de um longo prazo de tempo.

3. AS CONDIÇÕES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Uma vez que a Comunicação Pública baseia sua legitimidade no receptor, ela é uma Verdadeira Comunicação, a autêntica, isto é, aquela praticada nos dois sentidos com um cidadão ativo.

A satisfação dessa condição repousa sobre a existência de uma boa relação entre as instituições públicas e seus usuários. As instituições, ao afirmar claramente sua identidade, assumem a responsabilidade pela qualidade de vida da relação. Aos decisores públicos cabe a iniciativa de informar e de fazer com que a comunicação balize os processos de decisão.

O estabelecimento de uma relação depende também dos interlocutores do serviço público: acolher sugestão, escutar as questões colocadas, dar tratamento diferenciado ou segmentado, para usar a expressão do marketing. Uma vez estabelecidas as condições da comunicação entre o agente do serviço público e o cidadão, a linguagem ou o código da mensagem podem ser, assim como o conteúdo, adaptados. Essas condições práticas de acesso à informação tendem a responder à exigência de transparência dos atos públicos. Não somente os dados públicos devem ser colocados à disposição, mas também as decisões devem ser motivadas e os cidadãos consultados sobre os projetos.

Zémor insiste muito na idéia de ambivalência (que considera inevitável e essencial) do cidadão frente às instituições públicas e afirma que é nesta ambivalência e na utilidade pública contida nas mensagens públicas que à Comunicação Pública encontra seus fundamentos.

CAPÍTULO 2 - AS FORMAS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

As formas de fazer Comunicação Pública estão ligadas à sua missão e devem ser delimitadas porque implicam em graus bastante diversos da necessidade de comunicar.

Zémor identifica cinco categorias da Comunicação Pública, de acordo com sua missão:

- 1) responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos;
- 2) estabelecer a relação e o diálogo de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como para permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa;
- 3) apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública;
- 4) tornar conhecidas as instituições elas mesmas, tanto por uma comunicação interna quanto externa;
- 5) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral.

A essas cinco categorias, o autor agrega também a da comunicação do debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política.

I - DISPONIBILIZAÇÃO DOS DADOS PÚBLICOS

1. A OBRIGAÇÃO DE COMUNICAR E A DIFUSÃO DE INFORMAÇÃO

Dados públicos: cadastros em geral, registro civil, cartografia, recenseamento, convenções, legislação, normas, decisões públicas, estatísticas, bibliotecas e arquivos públicos, históricos etc.

É dever do poder público disponibilizar essas informações e dados para o conhecimento da população, bem como fornecer as regras do “jogo coletivo” (procedimentos e normas) e de prestar contas de utilidade pública

Em princípio, toda essa massa de informações e dados está potencialmente destinada ao público. Mas deve-se levar em conta a quantidade (volume) e a tecnicidade desses dados que dificultam a sua apreensão (a comunicação) pela população. Esses dados só são úteis quando disponibilizados sob forma reduzida, simplificada, transformados em informações práticas e, ainda assim, limitados aos usuários mais freqüentes, gerentes e empresas. Essas informações sobre procedimentos e formalidades administrativas são, portanto, destinadas a facilitar o exercício dos direitos e deveres das pessoas.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO

O acesso à informação pública é um direito. Todo documento deve ser “comunicável”, passível de ser consultado gratuitamente ou copiado.

A acessibilidade à informação está submetida à simplicidade das condições de uso dos dados. Algumas condições desfavoráveis para a acessibilidade dos dados são a proliferação das normas públicas, muitas vezes contraditórias, a profusão de textos e dos próprios dados e informações (hiperinformação) que concorrem para a entropia da Comunicação Pública. Em contrapartida, uma condição favorável seria simplificar os procedimentos para poder tornar claros os dados e informações que são levados ao público.

3. COMERCIALIZAÇÃO DE DADOS PÚBLICOS

A obrigação de disponibilizar dados coletados e tratados pelas instituições públicas tem conseqüências econômicas. Por um lado, é legítima a valorização dos esforços públicos de informação, tão custosos para constituir; por outro lado, a informação pública é essencial a todos os agentes econômicos e base para seus trabalhos e para a concorrência no mercado (caso de dados econômicos). A dificuldade reside na fixação dos custos destes serviços, de acordo com o tipo de informação que é ofertada, se informações brutas, semitratadas ou completas e tratadas.

Essas razões e a concorrência entre suportes públicos e mídia tornam delicadas as relações entre os responsáveis pelas funções de Comunicação dos serviços públicos e os jornalistas e editores, submetidos ao dever de informar ao público.

II. AS RELAÇÕES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS COM OS USUÁRIOS

Disponibilizar o acesso às informações e dados públicos não é um remédio suficiente para o cidadão dar conta da complexidade dos textos e dos procedimentos, e nem sempre resolve as freqüentes dificuldades em que se encontram os cidadãos. O diálogo e a assistência personalizada são necessidades que se impõem se pensamos a Comunicação Pública como uma relação.

1. ATENDIMENTO

Para que se estabeleça uma relação entre o serviço público e o usuário, é preciso antes de tudo que o cidadão seja acolhido, recebido e orientado. A função de recepção começa com a sinalização nas cidades (sinalização clara dos locais que oferecem atividades de natureza públicas); com a identificação do “*mobiliário urbano*” (pontos de ônibus, caixas postais, indicativos de metrô, hospitais, delegacias, telefones públicos, banheiros públicos etc).

A imagem que até hoje perdura do funcionário público inacessível, atrás do vidro de um guichê, perde sentido na medida em que o conceito de Comunicação Pública passa a fazer parte da natureza do serviço público e é apreendido e assumido pelas autoridades e funcionários do serviço público.

A Comunicação Pública se esforça para:

- a) tornar mais acessível o serviço público
- b) facilitar os contatos com o usuário
- c) redesenhar a arquitetura interna dos locais a fim de evitar filas ou contribuir para que elas sejam mais suportáveis;
- d) estimular formas de trocas mais pessoais e conviviais com os usuários;
- e) adaptar os horários de funcionamento dos locais públicos para melhor atender o usuário;
- f) facilitar pequenos serviços necessários (posto bancário no local e em horário compatível, fotocopiadora, etc)
- g) serviço de tele-atendimento (e não telemarketing), o que exige um tipo de treinamento diferente daquele que se faz para o mercado;
- h) atualização das informações nos postos, no tele-atendimento, na internet.

É preciso ressaltar que a recepção e treinamento dos funcionários do serviço público, e isso diz respeito à comunicação interna, tem uma influência marcante sobre a maneira como esses funcionários fazem o atendimento do usuário do serviço público. A relação que a verdadeira Comunicação Pública impõe com o usuário depende em grande parte da aptidão para ouvir.

2. O ATO DE OUVIR O USUÁRIO

Ouvir o usuário significa ter capacidade para dar uma resposta não estereotipada, levar em consideração o usuário e o conteúdo preciso do problema que ele está colocando.

3. O DIÁLOGO

O diálogo instaurado entre o serviço público e o usuário depende mais de atitudes do que de disposições regulamentares. (Ainda que na França haja uma legislação de 1983, concernente ao assunto, que estipula a obrigação de acusar recebimento de documento, de encaminhamento de problemas, as condições para apresentar recursos etc)

O diálogo é uma forma de avaliação do serviço público e de recolher idéias, propostas, medir o grau de satisfação, formas de melhoria etc. É como uma pesquisa qualitativa cotidiana.

Uma questão que se coloca na França é a possibilidade de se institucionalizar uma representação de usuários do serviço público. Certamente existem associações diversas mas, geralmente, elas têm um objetivo preciso, durante determinado período de tempo ou por determinada causa, e desaparecem com o tempo ou com o fim da contenda. A história do serviço público nunca favoreceu a emergência de uma expressão organizada de usuários. O *approche* consumista não produziu eco na administração pública, em vista, justamente, da insuficiência da abordagem “cliente-fornecedor” que não dá conta da relação do cidadão com as instituições públicas.

Qual seria o papel a desempenhar se isso fosse possível? Qual a diferença que haveria entre “associações de usuários” e sindicatos, associações em prol de determinados assuntos, grupos de pressão etc?

4. A COMUNICAÇÃO NO RELACIONAMENTO

A Comunicação Pública é objeto de um paradoxo. Todos os cidadãos têm direito à informação. Não se poderia, então, informar massivamente usando os veículos e os apelos da publicidade, aptos a reduzir e simplificar as mensagens?

A resposta é negativa. A igualdade visada pela obrigação de informar não é sinônimo de unicidade da mensagem. A diversidade das situações de recepção e a complexidade das

mensagens públicas que devem se adaptar a essas variedades descartam esta possibilidade em grande parte dos casos.

Diante do desafio de dar um tratamento individualizado a uma informação complexa, a mídia trabalha apenas com a ilusão da eficácia publicitária, ou com o tratamento do leitor ou espectador como um cidadão “médio”, portador de uma reclamação ou de um desejo “médio”.

Esta posição não nega a eficiência de determinadas campanhas públicas (de saúde, de educação, de trânsito, as sazonais como carnaval, seca etc) cujas mensagens são destinadas realmente ao grande público.

Se se admite a importância do meio para a mensagem, é evidente que quanto mais a mediação é humana, personalizada, mais o conteúdo é tomado em consideração e apreendido. A interatividade que nasce de uma relação cujos componentes são irracionais e afetivos, implica o receptor. A integração das informações e sua memorização se fazem melhor desde que o receptor seja ativo.

Deve-se lembrar que a própria comunicação comercial caminha já há alguns anos neste sentido, de segmentação de público, de marketing direto, atendimento personalizado, etc.

A relação está na origem de uma forma particular da comunicação quando, no serviço público, ela responde a quatro exigências:

- 1) informar por dever e, na maioria das vezes, em uma situação de falta de desejo ou de motivação de compra por parte do público;
- 2) assegurar a pedagogia indispensável para transmitir uma mensagem complexa;
- 3) incluir a comunicação no processo de identificação e deliberação do serviço;
- 4) enfim, contribuir para restituir o sentido de vida coletiva.

III. A PROMOÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

As duas formas de Comunicação Pública vistas nos dois itens anteriores são **missões** da Comunicação Pública. Este item, Promoção dos Serviços Públicos, e o próximo, Promoção dos Serviços e Valorização das Instituições, tratam mais do “fazer saber” (levar informação a...) e do “saber valorizar”.⁴ Trata-se agora de uma comunicação mais “clássica”, no sentido dado pelos publicitários ou RP’s.

Os serviços ofertados ao público, como todo produto ou serviço, aspiram à notoriedade e à qualidade de sua imagem junto a esse público. O mercado potencial dos usuários interessados é bem amplo, o que justifica o apelo às técnicas de informação de massa que foram classificadas como inadequadas à comunicação de relação, em condições aonde o usuário vai ao encontro de uma situação de troca no guichê dos serviços públicos.

1. A PUBLICIDADE SOBRE OS SERVIÇOS OFERTADOS

Para informar (dar a conhecer e fazer utilizar) uma oferta pública, é preciso usar os métodos de informação e de publicidade, no entanto, com algumas cautelas na escolha da linguagem, da expressão publicitária ou dos suportes e dos veículos.

A finalidade do uso da publicidade na Comunicação Pública é a de “fazer saber”, isto é, levar ao conhecimento do público a oferta do serviço. Anuncia-se, portanto, através da publicidade tradicional, os horários de atendimento, as datas limite para isso ou aquilo (impostos, por exemplo), etc.

Ainda que a característica da linguagem publicitária não seja a de mensagens longas, nela pode-se dar pequenas explicações sobre um assunto, como por exemplo, sobre desvios de trânsito, transtornos ocasionais na oferta do serviço público etc. Seja de caráter nacional, regional ou de vizinhança, essas mensagens se prestam a levar uma informação.

⁴ Em francês o autor utiliza a expressão "faire-valoir" que significa: pessoa que coloca em destaque uma outra pessoa, deixando-lhe (cedendo) em primeiro lugar. Ex: Seu marido serve-lhe de faire-valoir..

As dificuldades que a publicidade encontra para veicular mensagens sobre serviços públicos reside na característica permanente da Comunicação Pública (sua missão). Ora a política publicitária depende, para um produto, da fase de seu ciclo de vida. E não se pode “fazer saber” (levar ao conhecimento), tudo, para todo mundo, o tempo todo. As mensagens acabam sendo asfixiadas pelo barulho que engendram em suas multiplicações.

A publicidade sobre novos serviços, criações, melhoramentos e outros serviços, tem um lugar prioritário na Comunicação Pública, quando se trata de levar o fato ao conhecimento da população. Em compensação, a publicidade de assuntos já conhecidos, mas que, mesmo assim, precisam ser esclarecidos ou relembrados para uma parte da população, não funciona, não tem eficácia.

Desenvolve-se assim uma certa forma de comunicação, que pode ser chamada de circunstancial, que trata de eventos/fatos determinados, com base às vezes na publicidade, às vezes nas Relações Públicas. Ela se apóia sobre momentos singulares da vida da instituição, tanto como sobre o valor dos serviços ofertados. As autoridades são ávidas de comemorações e inaugurações, vários órgãos públicos multiplicam as operações “portas abertas” e anunciam isso. Esses eventos são fabricados na medida em que os instantes importantes não são suficientes para reter a atenção. A publicidade, como a mídia, se alimenta de atualidades e por isso há a necessidade de renovar, ao menos na forma, ou de tornar atual os serviços que queremos promover.

2. CONSUMIDOR OU CIDADÃO? SERVIÇOS DE CONCORRÊNCIA OU SERVIÇO UNIVERSAL?

Zémor faz uma diferenciação entre serviço público e setor público, este último caracterizado pela detenção pública do capital das empresas, como Renault, Air France etc. O setor público tem seus produtos concorrendo no mercado como qualquer outra empresa. Neste caso, as démarches do marketing se aplicam perfeitamente: informação, persuasão, tentativa de influenciar a decisão e compra do produto, etc. Aqui não se pode falar de Comunicação Pública senão como um abuso de linguagem.

A situação é mais complexa quando se trata de qualificar a publicidade de serviços que, apesar de ofertados pelas instituições públicas, são concorrentes. Por exemplo, os vários serviços dos correios na França, a France Télécom, publicações etc.⁵ Mas no setor cultural, de transportes públicos, INPI, universidades e outros a diferença de conceituação pode ser utilizada.

IV CAMPANHAS DE INFORMAÇÃO DE INTERESSE GERAL

1. A COMUNICAÇÃO CÍVICA

Entendida como o conjunto das instituições públicas nas suas relações permanentes com os cidadãos, sobretudo a nível local, mas também os atores sociais mais marcantes para os cidadãos, por exemplo, no local de trabalho. A informação cívica tem por objetivo o conhecimento de base necessário ao funcionamento institucional e político.

No entanto, o apelo para participar da vida política, ou a chamada clássica versando em torno de direitos e deveres do cidadão estão se mostrando cada dia mais fracos e hoje é um desafio que se coloca para a classe política e para os responsáveis políticos. Constata-se atualmente um fraco nível de cultura cívica, uma espécie de “déficit” cívico que torna insuficiente todos os esforços da comunicação neste sentido.

Em primeiro lugar, diga-se novamente, porque não há comunicação se o receptor não é ativo. Ora, a ausência de discussão ou de participação torna o cidadão passivo frente aos problemas públicos sobre os quais ele não pode opinar, tomar partido, mas apenas “aceitar ou

⁵ A diferença entre serviço público e setor público colocada por Zémor implica em uma abordagem interessante e uma revisão dos conceitos no Brasil, principalmente pós-privatização. Como definir hoje as obrigações do setor que presta serviços públicos, como telefonia, energia etc?

recusar”, sim ou não. Situação que se repete no que diz respeito à participação do cidadão no modo de funcionamento dos partidos e estruturas políticas.

Em segundo lugar, a coisa pública não chama atenção na medida em que ela se torna cada vez mais um *affaire* apropriado por especialistas de um mundo político-administrativo, fechado sobre si mesmo pela seleção, cooptação administrativa e pelo prolongamento dos mandatos políticos.

O contra veneno buscado pela comunicação para banir as idéias recebidas e o jargão, é desenvolver a ouvidoria social, multiplicar as reportagens ou tentar as operações “porta aberta”. O esforço em acompanhar constantemente a vida política deve tornar mais acessível as instituições políticas, judiciárias e administrativas.

Em terceiro lugar, as dificuldades da comunicação cívica estão diretamente ligadas com a opinião pública, habitualmente estruturada por grupos sociais mais ou menos organizados (partidos sociais, sindicatos, profissionais, culturais, associativos etc) mas que atualmente parece atravessada por influências efêmeras ou de correntes socioculturais fortemente dispersas. Complexidade de mensagens e heterogeneidade das disponibilidades acarretam a necessidade de substitutos de informação e uma real mediação.

A comunicação cívica opera o movimento do conjunto da comunicação pública. Ela favorece a comunicação em rede (coletividades territoriais, intermediários sociais, estabelecimentos, associações...), a proximidade dos emissores, a cotidianidade e o caráter concreto das mensagens. Paralelamente, a fraca cobertura que a mídia reserva para os temas da vida dos cidadãos faz com que a comunicação cívica não possa esperar muito da informação de massa.

Ressalte-se no entanto que formas novas e conteúdos também novos estão aparecendo sobre este tema. O campo da comunicação cívica estende-se às empresas que se dizem e se querem cidadãs, e que ensaiam um mecenato cívico, encorajando as motivações altruístas de seus funcionários. Cada vez mais as empresas privadas reorientam sua prática para causas sociais e/ou de natureza humanitária.

2. AS GRANDES CAUSAS SOCIAIS.

As campanhas de informação sobre causas sociais encontram menos dificuldades de recepção junto à opinião pública e, por conseguinte, junto à mídia. Prevenção da AIDS, luta contra as drogas, contra o fumo, contra o alcoolismo, de violência e outras constituem temas freqüentes de campanhas de sensibilização da opinião pública.

Na mesma categoria de “temas prioritários” figuram igualmente o das campanhas de informação do governo a respeito de suas políticas sociais ou de caráter social, como de empregabilidade, de formação de mão-de-obra, proteção social, dados sobre produção cultural etc. A distinção é difícil entre, de uma parte, os temas que dizem respeito à comunicação governamental propriamente dita e que devem contribuir para a execução e o sucesso de medidas governamentais tais como o combate ao desemprego, ensino técnico, fundamental e outros, e, de outra parte, os temas chamados de “sociedade” e que visam a evolução dos comportamentos dos cidadãos no que diz respeito aos direitos, a seguridade social ou à saúde.

Os exemplos fornecidos por Zémor nesta parte do livro só ficam compreensíveis quando se entende mais ou menos a organização da sociedade francesa. No entanto, percebe-se que o que ele quer reforçar é a dificuldade de separar as fronteiras entre campanhas cívicas de cunho político governamental e campanhas cívicas que independem do governo. No Brasil, pode-se perceber isto claramente durante as eleições de 2002 quando o Ministro da Saúde José Serra e o Ministro da Educação Paulo Renato, ambos concorrendo à condição de indicado do Governo a Presidente, disputavam acirradamente a presença na mídia com a divulgação de dados e informações sobre temas de saúde e educação, de interesse cívico.

3. CONSENSO OU DEBATE: EDUCAÇÃO CÍVICA OU PROPAGANDA?

Zémor se pergunta neste ponto do seu livro, se a necessidade de informação cívica não estimula a tentação para a personalização das campanhas e até mesmo por sua apropriação. .

Se a apropriação privada de uma causa de finalidade pública procura o benefício da notoriedade, este corre o risco de ser adquirido ao preço de uma negligência de autenticidade, até mesmo do sacrifício da honestidade. O desvio de legitimidade assim provocado pode render popularidade eficaz mas mancha sua reputação e consideração. Quando um fabricante internacional de roupas “instrumentalisa”, para a publicidade de sua marca, uma causa humanitária à qual a opinião pública é sensível, ele perde em prestígio o que ele ganhou em atenção por parte do público.

A ética da comunicação pública, que inclui a procura pela eficácia, repousa sobre o respeito por cada emissor público do grau de consenso social incorporado à mensagem. A informação cívica, fundada sobre um contrato tácito com o cidadão, deve ser diferenciada da comunicação política das idéias que estão em debate, da promoção própria para servir aos interesses concorrenciais de mercado, particulares ou partidária, *a fortiori* da propaganda.

V. A VALORIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A quinta forma de comunicação do serviço público é a comunicação institucional. Este termo pode ser aplicado ao conjunto dos registros (informação obrigatória ou cívica, relação com os usuários ou ainda promoção de serviços) a partir do momento que eles são os fatos de uma instituição pública e fazem parte das atribuições dos serviços encarregados da sua divulgação. Cabe portanto à comunicação institucional, a responsabilidade da coerência global.

A comunicação institucional tem por objetivo esclarecer as atribuições da instituição, afirmar sua identidade e sua imagem, prestar contas do conjunto de suas atividades e, mais geralmente, acompanhar a política da instituição. Trata-se portanto de uma comunicação global que só pode ser executada a sério quando ela assume ao mesmo tempo a função de fazer a comunicação externa e a comunicação interna.

1. A COMUNICAÇÃO DA POLÍTICA INSTITUCIONAL

Comunicar bem supõe primeiramente que o emissor deixe claro o seu papel. A importância da comunicação institucional reside no fato de que ela deve ser anterior às outras formas de comunicação. Ela é a encarregada de valorizar a política das empresas que compreende, pelo menos, 3 faces.

A primeira face é a estratégica. Este termo não necessariamente diz respeito apenas às situações de mercado e pode perfeitamente concernir também às estratégias de relacionamentos que, em determinadas áreas de atividade podem substituir o parâmetro de valor de um setor (lucro, taxa de crescimento, competitividade) pelo da segurança (desenvolvimento de relações privilegiadas, integração...). As instituições públicas se adaptam melhor ao termo missão (conferido em função do interesse geral).

A comunicação contribui para a análise do meio ambiente; alocação de verbas financeiras, técnicas e humanas; repartição de tarefas; planejamento e avaliação das políticas públicas. Considerando a necessidade de transparência intrínseca ao serviço público, as tarefas de definir ou atualizar o planejamento global de ações de um ministério ou de uma cidade, em qualquer caso a comunicação tem um lugar essencial para identificar as opiniões, mediar essas opiniões e avaliações junto ao corpo dirigente das instituições ou órgãos e levar ao conhecimento do público o que faz o órgão.

Pode-se representar, por círculos concêntricos o campo intervenção da comunicação institucional. O primeiro círculo é o que se refere à área interna, de pessoal. Depois, vem o ambiente operacional (ou micro-ambiente) que é o da comunicação com os usuários. É a área que trata de disponibilizar os dados públicos, o atendimento, a oferta de serviços do órgão e as relações públicas que devem ser desenvolvidas com vários parceiros ou interlocutores (associações locais, categorias, mídia).

As campanhas publicitárias periódicas ou eventuais reforçam a comunicação com o meio ambiente setorial (ou meso-ambiente), as relações interministeriais, estratégico-políticas com os representantes habilitados dos atores sociais e com a imprensa. É o campo privilegiado da justificação e da valorização institucional.

Por fim está o ambiente geral (ou macro ambiente, na linguagem empresarial) onde se faz a comunicação às vezes cívica, às vezes política cuja finalidade é a difusão das regras do Estado de direito, a mudança de comportamentos sociais, ou mudanças sociais e políticas e onde as relações entre poderes públicos e cidadãos são objeto de numerosas mediações, sobretudo as que são feitas com os jornalistas e a mídia.

A segunda face da política institucional e de sua comunicação concerne às estruturas, isto é, a organização dos meios próprios (inerentes) à missão da instituição. A atuação da comunicação é importante para a escolha do tipo de estrutura. Seja qual for a estrutura adotada na instituição, a mobilização dos funcionários para atuar nesta estrutura depende em grande parte do trabalho da comunicação interna.

A terceira face da política institucional é sua face quase oculta mas essencial na medida em que condiciona a missão e a estrutura: trata-se da identidade

2. IDENTIDADE, IMAGEM E LEGITIMIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Em matéria de política institucional, a **identidade** é o que permite a uma organização desenvolver um sentimento de existir enquanto ser coerente e específico, assumindo sua história e reconhecendo seu lugar em relação aos outros.

O imaginário organizacional está fundado sobre três imagens (ou projeções) internas: a da instituição para aqueles que dela fazem parte; a das qualidades ideais éticas e profissionais que estabelecem sua vocação e sua missão; e por fim, a dos grupos influentes, internos ou externos ao serviço público.

A identidade está no coração da comunicação de um emissor institucional, pois ao mesmo tempo, ela forja o clima interno e marca o discurso externo. Ela se manifesta nas produções simbólicas: estilo de discurso oficial, de conduzir reuniões, ritmos de atividade, organização do tempo, ritos e hábitos, distribuição e design dos espaços internos traduzindo poder (organograma) e influência (sociograma); história de seus mitos, tabus... Existe assim uma verdadeira cultura organizacional que se transmite notadamente pelo recrutamento e pela cooptação do corpo de funcionários de acordo com um perfil ou um “molde” de identidade. Mas, mesmo lentamente, a identidade evolui: a identidade é uma trajetória.

A identidade de uma instituição pública, fundada sobre o sentimento de pertencer de seu pessoal, está associada a sua legitimidade. A imagem que o servidor público tem de seu papel está fortemente marcada por aquela que o usuário (cidadão) tem da função pública. O funcionário sofre influências das “idéias recebidas” (por ele percebida no trato com o público) sobre a administração e a prática institucional do serviço público é aquela percebida pelo público.

A legitimidade se refere pode provir por vezes do sagrado, por vezes da história – e portanto da reverência feita à tradição – por vezes do respeito à lei. No serviço público, o foco está mais geralmente voltado tanto para o funcionamento institucional herdado do passado quando sobre os procedimentos legais guiados pela racionalidade. Se existe crise de legitimidade do serviço público é que esta racionalidade não está suficientemente partilhada com os cidadãos. Se o diálogo deve acompanhar os procedimentos, é sobre o serviço ofertado que pode se operar, com uma legitimidade renovada, uma melhor identificação da instituição pública.

Desta inevitável aproximação entre identidade e legitimidade nascem os conflitos que afetam a imagem que se quer do serviço público.

Em primeiro lugar, a imagem percebida no exterior não pode, pelo menos por muito tempo, ser diferente da imagem real que existe no interior de uma instituição pública. O respeito ao princípio da transparência condiciona a longo prazo a legitimidade. A afinal de

contas, o funcionamento interno do serviço público é conhecido pelo público em geral, pois uma parte considerável da população trabalha em funções públicas ou semi públicas.

A autenticidade é portanto, uma regra fundamental para a Comunicação Pública. Esta, aliás, é uma exigência por vezes difícil de ser cumprida, uma vez que os políticos eleitos ficam sempre tentados a ultrapassar sua legitimidade, promovendo uma imagem do local ou da instituição, muito pouco identificada com a que o povo tem.

A estabilidade e a coerência da imagem institucional correm também perigo devido a diversidade de atividades agrupadas em um mesmo órgão, dificultando a formação de uma imagem coesa e coerente. Por isso, assim como pela preocupação com a “imagem pública”, muitas vezes os múltiplos serviços são oferecidos de forma desordenada e se multiplicam as peças de comunicação, slogans e campanhas divulgadas e distribuídas de qualquer maneira no espaço público. Isso apenas obscurece os objetivos do serviço público e a legitimidade dos atores.

2. A COMUNICAÇÃO INTERNA

Para conduzir a política de um serviço público, mobilizar sua estrutura, assegurar a informação e a formação de pessoal, seu atendimento e o diálogo interno e contribuir para a formação permanente, a comunicação interna tem por base a identidade.

Sua função primeira é de ouvir. Hoje em dia existem novas e variadas técnicas de trabalhar com o público interno, que vão desde sondagens, estudos qualitativos, reuniões, debates alimentados por relatórios, apresentação de proposições até difusão de entrevistas filmadas com membros do pessoal, além dos canais mais tradicionais.

Enfim, a comunicação interna tem também por objetivo se preocupar em fazer com que os membros de uma instituição sejam na medida do possível, os primeiros informados e tomem conhecimento do que está ocorrendo no órgão dentro dele mesmo e não por fontes externas.

INSTITUIÇÃO PÚBLICA	CAMPO DA COMUNICAÇÃO	FINALIDADES DA COMUNICAÇÃO	REFERENTES LINGUAGEM	FORMAS E MODALIDADES DA COMUNICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	
INTERIOR	Pessoal (funcionários) <ul style="list-style-type: none"> estado maior staf <i>fonctionnels</i> departamentos e serviços serviços externos, <i>rattachés</i> gabinetes, tutelas 	<ul style="list-style-type: none"> qualidade de ação dos agentes e condições de trabalho mobilização interna preparação para a comunicação externa 	<p>identidade</p> <p>legitimidade</p>	Comunicação Interna <ul style="list-style-type: none"> ligações hierárquicas e funcionais procedimentos, instâncias internas decisões, negociações sistemas de informação reuniões, participação 	
MEIO AMBIENTE OPERACIONAL (micro-ambiente)	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; text-align: center;">cidadãos</div>	<ul style="list-style-type: none"> obrigação de informar eficácia e qualidade das operações de serviços (transações, decisões) notoriedade e imagem dos serviços ofertados notoriedade e imagem do órgão mudanças institucionais mudanças sociais e políticas mudança do comportamento social difusão do saber cívico 	<p>relacionamento (proximidade)</p> <p>Serviços Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> imagem missão <p>Poderes Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> interesse geral democracia 	Disponibilidade dos Dados Públicos (acesso, consultas, difusão)	
MEIO AMBIENTE SETORIAL (médio meio ambiente)				Usuários <ul style="list-style-type: none"> usuários individuais empresas outras instituições públicas Parceiros <ul style="list-style-type: none"> associações de funcionários associações de usuários administração indireta Imprensa e Mídia Especializada	Relação com Usuários (atendimento, consultas, tratamento)
MEIO AMBIENTE GERAL (macro-ambiente)				Sindicatos e Associações interlocutores interministeriais ou intersetoriais e experts jurídico-administrativo	Promoção de Serviços Ofertados <ul style="list-style-type: none"> publicidade relações públicas
				Comunicação Institucional <ul style="list-style-type: none"> acompanhamento da política da instituição e de seus valores agregados campanhas publicitárias relações públicas coordenação, coerência, outras formas de comunicação (externas e internas) patronato, mecenato Comunicação Política formulação da oferta política (acompanhamento do exercício do poder)	
				Comunicação Cívica e de Interesse Geral ouvidoria social, campanhas	