

# Os desafios da Comunicação Pública

*Jorge Duarte<sup>1</sup>*

É muito bom participar aqui no lesb com a presença de representantes de tantos países, de um debate sobre Comunicação Pública. O lesb, e acredito que vocês saibam disso, foi um dos primeiros lugares no Brasil em que se discutiu as possibilidades da expressão “Comunicação Pública”. Esse mérito deve ser atribuído à professora Elizabeth Brandão, que, desde meados da década de 1990, estimula a discussão sobre o assunto. Ela, assim como alguns outros professores de graduação e pós-graduação que se engajaram no assunto estão criando seus próprios caminhos a partir da matriz original fornecida por textos de Pierre Zémor, um autor francês com grande experiência no tema.

Termo até então desconhecido, “Comunicação Pública” agora é nome de curso de pós-graduação, título de livros, de artigos e pesquisas. Nós, na Secretaria de Comunicação da Presidência da República, temos um Núcleo de Comunicação Pública, onde atuo. Neste momento, também estamos discutindo com uma série de segmentos da sociedade a criação de uma carreira no Serviço Público de especialista em Comunicação Pública e temos feito debates em algumas instituições sobre o conceito.

O que notamos é que a expressão “Comunicação Pública” ganhou importante relevância nos últimos tempos, mesmo tendo recebido diferentes interpretações. Todas são úteis, interessantes, mas também passíveis de debate e crítica. Há alguma controvérsia e dúvidas. Muitas vezes alguém fala sobre Comunicação Pública em uma perspectiva e é reinterpretado em outra, o que exige certo acordo prévio sobre do que estamos falando. Um aspecto positivo é que, quando o tema é colocado em debate, não há quem não se sinta sensibilizado a adotá-lo como um conceito instigante. Havendo esta consciência, fica claro que o campo de debate é rico e plural. Ou seja, neste momento em que CP e suas possibilidades começam a ser discutidos com certa intensidade, é bem vinda esta pluralidade. E, afinal, como em muitas outras situações, pode ser mais importante o que aprendemos durante o caminho do que algum tipo de unanimidade.

São várias as possibilidades de discutir Comunicação Pública. Minha proposta é privilegiar, neste momento, sua relação com cidadania, que parece-me uma tarefa urgente. Cidadania, numa visão simples, pode ser entendida como a possibilidade de cada um e de todos conhecerem suas obrigações e usufruírem de seus direitos. E a comunicação, sabemos, é pré-requisito para o exercício da cidadania.

Podemos começar com a descrição de questões relacionadas à informação, acesso e participação, todos elementos essenciais para o exercício da cidadania. Uma leitura nas páginas dos jornais permite descobrir que, em 2007, no Piauí, pelo menos 25 mil crianças não faziam parte do programa Bolsa Família porque as famílias não sabiam como obter o benefício. Em Brasília, o governo local informou que grande parte dos idosos não sabia que qualquer documento serve como comprovante de idade para que possam ficar isentos da passagem de ônibus. Aparentemente as empresas não faziam questão de informar esse benefício e não havia nenhum programa de divulgação para tratar do tema. Segundo pesquisa do Ibope, 89% dos brasileiros, em 2001, nunca tinham ouvido falar no Holocausto e 32% não tinham conhecimento sobre o extermínio dos judeus na segunda guerra mundial. O Datafolha, um mês antes da visita do Papa ao Brasil, quando o noticiário sobre o assunto era preponderante, descobriu que 51% dos brasileiros não sabiam que o Papa se chamava Bento XVI. Dentre eles, 48% eram católicos. Num outro âmbito da comunicação, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo pediu a 125 Instituições Públicas informações específicas que deveriam ser públicas. Apenas 4% responderam, 21% responderam parcialmente, 75% ignoraram a consulta. A ONG Transparência Brasil enviou ofício solicitando informações sobre o volume de precatórios a todos os governos estaduais, municipais e respectivas Procuradorias Gerais do país. Obtiveram seis respostas. Uma das respostas perguntava por que queriam saber a informação?

Outro dado interessante, em um tempo em que se fala muito das novas tecnologias é que, segundo o instituto *Vox Populi*, nas eleições municipais de 2008, apenas um em cada cinco eleitores tinha conexão com a Internet. Sobre a atenção que governos despertam no cidadão, pesquisa da USP de

---

<sup>1</sup> Texto de palestra proferida dia 04.11.2008 no Instituto de Ensino Superior de Brasília, durante o seminário *Lusocomum: Transparência, Governança, Accountability e Comunicação Pública*

2004 diz que 72,3% das pessoas afirmam que “não têm como influenciar no que o governo faz” e 83,7% dizem: “os funcionários do governo não se preocupam com o que as pessoas pensam”. Outro levantamento registra que apenas 8% do eleitorado brasileiro têm o hábito de ler com alguma frequência a parte sobre política de um jornal de circulação diária de sua cidade ou região.

Informação existe em nosso país. Ela está disponível em algum lugar, mas frequentemente não chega a quem interessa. Diante dos dados, percebe-se a dificuldade que em fazer comunicação e, principalmente, alcançar o cidadão. Sem informação, sem conhecimento, sem estímulo, sem alternativas adequadas de interação em suas próprias condições, o cidadão certamente não pode exercer a plenitude de seus direitos e de suas possibilidades de participação. O relacionamento das instituições com a grande parte da sociedade é marcado por um déficit de atenção e de credibilidade. Parece-me, que apesar de toda a boa vontade, ainda não alcançamos a quem precisa de comunicação.

Temos dificuldades que, de fato, devem ser consideradas. Temos uma base complexa. Há pouco acesso da população de baixa renda à informação e ao conhecimento; predomínio de limitada escolaridade, o ainda uso da Internet em certos segmentos sociais; o desconhecimento sobre direito e formas de acesso a eles. Apesar do grande avanço tecnológico, da diversidade de mídias, da popularização da Internet, grande parte da população ainda possui estágio primário de acesso à informação e de relacionamento com as instituições.

Boa parte da população brasileira e, notadamente, aqueles que mais precisam, não têm conhecimento suficiente para fazer valer seus direitos, formar uma opinião embasada, participar. Aos comunicadores essa questão é muito importante porque há dificuldades de dialogar com aqueles que não vivem em um ambiente e condições bastante diferentes. Ainda imaginamos fazer comunicação quando estamos apenas divulgando. Comunicação para nossas instituições, tradicionalmente é muito mais falar do que ouvir ou dialogar, muito mais convencer do que proporcionar a participação. Mesmo no Serviço Público, onde essa tarefa é histórica e fundamental, temos, ainda, grandes dificuldades em prestar serviços de comunicação de interesse coletivo. Há pouca capacidade em disponibilizar serviços, informações e prestar atendimento adaptado. A comunicação não é vista, muitas vezes, como propulsora das políticas públicas. Frequentemente, para agravar, recebe forte viés político. A comunicação interna ainda é um desafio enorme, há recursos escassos e baixa priorização. A comunicação ainda é tratada como tarefa de fim-de-linha e poucas instituições discutem a formalização de uma política de comunicação que faça avançar suas possibilidades de contribuir para o fortalecimento e avanço das políticas públicas.

A comunicação que hoje temos é resultado de uma construção histórica e de nossa pouca capacidade de influência e atuação. Acredito que estamos evoluindo, mas o estágio atual não permite descanso. Por isso acredito que uma visão de comunicação alternativa pode ajudar não apenas na formulação dos conceitos sobre os quais trabalhamos, mas também a encaminhar melhor as tarefas e responsabilidades rotineiras. Pensar em uma comunicação que coloque a cidadania como Eixo, Norte e Âncora, parece-me, é responsabilidade de quem se dedica a comunicação, em particular e, de imediato, àqueles que atuam no Serviço Público, mas não limitada a eles.

A própria noção de comunicação no Serviço Público é muito pouco abordada. Adota-se o conceito de comunicação governamental, expressão que imediatamente fortalece os aspectos políticos, o que, aliás, tem muito a ver com sua trajetória. A comunicação poucas vezes foi pensada como um serviço ao público, ao cidadão. A primeira vez que se organizou a comunicação do Serviço Público no Brasil, foi no período Vargas. A estrutura era usada como estratégia de manipulação, censura, convencimento em moldes “fascistas” e com uso assumidamente político e personalista. Depois disso, durante muito tempo, evitou-se falar em comunicação dentro de governos, até para não lembrar o famigerado DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda – de Vargas. Quando um governo resolveu fazer planejamento em comunicação foi em pleno regime militar. Adotou-se, então, um novo modelo de sistema de comunicação usando o então nome “moderno” de Relações Públicas. Na prática, fortaleceu-se a compreensão da comunicação como instrumento de persuasão social em um governo. Além de reafirmar preconceitos sobre comunicação de governo, esse período serviu também para ajudar a estigmatizar a prática relações públicas.

Na década de 80, temos a redemocratização e se forma um ambiente importante para uma comunicação mais efetiva de dupla via, de debate, de acesso, de transparência. Surge Liberdade de

Imprensa, Constituição, valorização da Cidadania, Movimentos Sindicais, novo papel do Estado, Direitos do Consumidor, Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, Consciência Ambiental.

Uma comunicação democrática, cidadã, pública teve pouco tempo para se estabelecer no país, algo como vinte anos. Nesse percurso, tivemos, ainda, dificuldades e tropeços, como quando o então presidente Fernando Collor fortaleceu a percepção de comunicação como instrumento de formação de imagem, de marketing. A ação foi tão destacada nesse aspecto que encobriu todas as outras possibilidades e o resultado de alguma maneira reafirmou o conceito de comunicação vinda de um governo como manipulação ou promoção.

Tivemos avanços. Organizações não-governamentais começaram a utilizar com competência a comunicação de forma estratégica, empresas investiram em diálogo com consumidores, concursos ajudaram a profissionalizar a área no setor público. Esses mesmos novos profissionais, em muitos casos, em uma ação de baixo para cima e de dentro para fora das organizações, fortaleceram a idéia de uma comunicação menos engajada na política e mais relacionada ao espírito do Serviço Público. E, com dificuldades, fomos avançando até começarmos a discutir como fazer melhor a interação com o cidadão. Afinal, até então a valorização que interessava era a da instituição. Mais importante do que atender a uma demanda social era atender à autoridade, preservar a imagem da instituição, evitar o debate das convicções de quem tem o poder.

Nessa perspectiva, a Comunicação Pública hoje discutida pode ser considerada como uma evolução do conceito de comunicação governamental, talvez, em muitos casos, com significado similar a uma comunicação do setor público, embora seja restringir seu potencial. Isso explica porque grande parte das pessoas interessadas no conceito atua no Serviço Público – em um dos três poderes e em nível estadual, municipal ou federal. Afinal, são os profissionais que têm maior responsabilidade e compromisso em permitir ao cidadão exercer plenamente seus direitos e cumprir suas obrigações. Avançando um pouco mais, um dos grandes desafios que esta área enfrenta no Brasil é que a noção de Comunicação Pública está atrelada de maneira geral à noção de governo, embora este seja apenas um dos atores.

É possível, ainda, interpretar Comunicação Pública como uma comunicação sobre temas de interesse coletivo. Isso amplia em muito suas possibilidades. Quando se fala em ONGs, Legislativo, Governo, Partido, Executivo, Movimentos Sociais, Judiciário, estamos falando em instituições que são essencialmente relacionadas ao interesse público. Hoje, empresas privadas também têm sua própria cota de responsabilidade nessa discussão.

A Comunicação Pública, neste sentido, diz respeito à transparência, participação, diálogo, e a um relacionamento cotidiano e individualizado das instituições com o cidadão. Pode ser compreendida, também, a partir da noção de que a informação é direito individual e patrimônio coletivo.

A ação em Comunicação Pública pode ser movida por alguns princípios fundamentais: a democratização da informação, afinal todo cidadão deve ter acesso às informações relevantes para sua inserção na sociedade e exercício de seus direitos; a adoção da perspectiva do cidadão nos processos, já que a comunicação deve estar atenta ao sentimento, interesse e necessidades da população e, também, o estabelecimento de vias de mão dupla, por meio de canais de diálogo e interação entre a sociedade, seus diferentes segmentos e os governos.

Nós, costumeiramente, consideramos a Imprensa como o ator central nos processos de diálogo social. É uma perspectiva importante, mas devemos lembrar que boa parte da população não tem acesso à grande Imprensa, não acompanha o noticiário, exigindo um tipo de ação estratégica mais refinada. Nossas estruturas de muitas vezes percebem comunicação como instrumento de divulgação, estratégia de consentimento e convencimento. Ela é vista como um processo de distribuição de informação vertical, descendente, com um fundo tacitamente autoritário. Neste caso, é importante lembrar Paulo Freire, que insistia em que simples emissão não é comunicação. A simples disponibilização de informação na Internet não significa que realizamos a comunicação. Informação na “gaveta”, de difícil acesso, interpretação, ou esquecida, não a viabiliza. E que ouvir é a parte mais importante do processo. Informação é comunicação, mas interação também. E, interação, nesta perspectiva, é o grande desafio dos comunicadores.

A possibilidade que discuto é considerar Comunicação Pública com a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo. E penso que os principais responsáveis por essa

efetividade são os profissionais de comunicação. O mundo que nos cerca e a maneira como a comunicação é encarada é resultado de nossa ação ou de nossa não-ação. Na medida em que somos especialistas devemos assumir a responsabilidade pelos processos de comunicação e por seus resultados.

Acredito que é nossa atribuição agir estrategicamente para que a comunicação seja mais efetiva em dialogar com o cidadão e dar-lhe mais poder. Devemos fazer a prioridade das estratégias de comunicação ser deslocada do campo da política, da instituição, da personalização, para o campo da cidadania e do serviço ao público. É uma tarefa longa, difícil e complexa, que passa pelo convencimento, mas inclui também obtenção de recursos, priorização, elaboração de políticas de comunicação, criação de convergências entre as diferentes áreas de comunicação e no aproveitamento de todas as brechas e oportunidades que o atual sistema nos oferece. Temos um papel importante em mudar a visão predominante sobre a comunicação como instrumento de transformação da sociedade e precisamos ser mais eficazes em cumpri-lo.