

HASWANI, Mariângela Furlan

A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela/ Mariângela Furlan Haswani. São Paulo, 2010.

220 f.

Tese (Doutorado) – Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP), São Paulo, 2010.

Linha de Pesquisa: Comunicação e Cultura

Orientação: Prof^a Dr^a Margarida Maria Kröhling Kunsch

1. Comunicação pública. 2. Comunicação estatal. 3. Garantia de direitos. 4. Estado democrático de direito. 5. Esfera pública.

CAPÍTULO 3. COMUNICAÇÃO: DOS CONCEITOS, ABRANGÊNCIA E APLICAÇÕES À COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Os capítulos anteriores expõem alguns conceitos envolvidos na raiz da presente pesquisa, quando preconiza a pró-atividade estatal na disseminação de informações de interesse geral ou da instauração de processos de comunicação que constituam parte ou a totalidade das garantias de direitos, no quadro institucional de Estado democrático.

Ocorre que, para estabelecer os fundamentos dessa disseminação ou desse processo, é necessário, primeiro, distinguir e interpretar alguns dos seus elementos constitutivos e, ainda, a natureza da literatura produzida sobre o tema, aspectos de que se ocupa este capítulo.

3.1 Do dado ao compartilhamento

A preocupação inicial é apresentar definições claras de substantivos nomeados indiferentemente ou confundidos entre si, até no cotidiano acadêmico, embora expressem coisas diferentes. Palavras empregadas — formal e informalmente — como sinônimas, geralmente sem prejuízo do sentido que se queira expressar, têm, de fato, conteúdo muito distinto: dado, informação, comunicação, relacionamento, participação e compartilhamento. Para a tese, a distinção dos termos é indispensável porque a estrutura administrativa do Estado, os recursos (humanos e tecnológicos)

necessários e os canais a serem utilizados serão distintos para o sentido específico de cada um dos termos. Além disso, a escolha de uma ou outra palavra poderá significar a escolha de uma conduta mais ou menos democrática do Estado em relação aos seus cidadãos.

Dado é um registro da realidade, independentemente do contexto em que foi captado ou outros contextos a ele relacionados. Sua principal característica é não possuir significado próprio, constituindo-se apenas um registro, numérico ou em critérios estabelecidos previamente à coleta. Thomas Davenport e Laurence Prusak¹ endossam esta definição: “dados são um conjunto de fatos distintos e objetivos relativos a eventos, e que não dizem nada por si sós” (1998, p. 108). Exemplos esclarecedores são os dados sobre mortalidade infantil: não tem significado algum dizer que em determinado país morrem 50 crianças antes dos 2 anos de idade para cada mil nascidas; mas, se esse dado for contextualizado para comparação com outro país, em que morrem 12 crianças para cada mil nascidas, já teremos algum significado e, portanto, não mais o dado e sim a informação. De outro ângulo, dados são elementos celulares que compõem a mensagem nos quadros da informação e da comunicação.

Governos de todos os países, inclusive Brasil, Colômbia e Venezuela, dispõem de uma quantidade fabulosa de dados relativos a todas as áreas que suas atividades abrangem, para planejamento, operação ou controle das funções do Estado.² O cruzamento entre eles pode indicar outros cenários, já com significado suficiente para se tornarem informações. Vejamos um caso real: o relatório de pesquisa *Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil 2008 – 2ª Edição*³ mostra, na ficha de qualificação Morbidade e fatores de risco, no item Incidência de raiva humana, quantos foram os óbitos decorrentes da doença — apenas uma constatação do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde, detalhada por região e a cada dois anos, de 1990 até 2005 (Tabela 1). Trata-se apenas de uma exposição de dados estatísticos.

¹ Thomas Davenport e Laurence Prusak são parceiros em consultorias e nos estudos do conhecimento. Desenvolvem pesquisas no Babson College, onde Davenport ocupa a presidência em Tecnologia da Informação e Desenvolvimento.

² Estes dados podem estar mais ou menos organizados, sistematizados e disponibilizados, dependendo dos recursos e das políticas de cada país e, dentro deles, de cada região.

³ Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idx2006/CapituloD.pdf>.

Tabela 1. **Casos confirmados de raiva, por ano, segundo região
Brasil, 1990 a 2005**

Regiões	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Brasil	70	50	31	25	26	21	17	44
Norte	14	9	9	6	7	6	-	17
Nordeste	49	25	12	12	11	10	15	26
Sudeste	3	13	7	4	4	3	2	1
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	4	3	3	3	4	2	-	-

Fonte: Datasus.

Informação é um daqueles conceitos que possui tantas significações e definições quantas são as áreas do conhecimento, com variadas abordagens em cada uma delas. Davenport e Prusak definem informação como “dados interpretados, dotados de relevância e propósito”. A respeito, Rafael Capurro⁴ e Birger Hjørland⁵, que fazem uma detalhada reflexão sobre o conceito de informação, de certo modo detalhando a exposição dos dois autores, afirmam que

É útil compreender como pessoas diferentes empregam os termos. A famosa teoria do significado de Wittgenstein enfatiza este aspecto, de definir termos descobrindo como as pessoas realmente os empregam. O mesmo se aplica ao termo informação. Dicionários como o *The Oxford English Dictionary* (1989), fornecem indicações valiosas sobre a etimologia das palavras e como diferentes autores utilizaram-na no decorrer dos séculos. Esta etimologia deveria ser complementada por descrições mais detalhadas sobre como as palavras têm sido usadas em diferentes disciplinas. O uso real de termos pode diferir de suas definições mais formais. O uso ordinário de um termo como informação pode ter significados diferentes de sua definição formal, significando que visões teóricas conflitantes podem surgir entre as definições científicas explícitas e as definições implícitas de uso comum. Em função disto, devemos não apenas comparar diferentes definições formais, mas também considerar o significado de uma palavra como informação, tal como é usada em relação a outros termos, por exemplo, a busca de informação, sistemas de informação e serviços de informação (2003, p. 343-411).

⁴ Rafael Capurro, professor de Ciência da Informação e Ética na Universidade de Ciências Aplicadas de Stuttgart.

⁵ Birger Hjørland, professor da Royal School of Library and Information Science, Copenhagen, Dinamarca.

Diante da complexidade e da abrangência do tema, e considerando que se trata, aqui, de **informação pública**, adotou-se o caminho mencionado por Capurro e Hjørland, mas optando pelo conceito proposto por Carla Brotto⁶, no livro *Comunicazione e relazione all'interno dell'ente pubblico*, cuja compleição e área de pesquisa coincidem com o objeto da tese:

Informar, do latim, tem o significado de “dar forma”:

- A informação é um processo linear, em que um emissor envia uma mensagem a um receptor, através de um canal.
- O emissor tem a tarefa de exprimir do melhor modo, contexto, situações, condições, etc. e utilizar o canal mais eficaz para transmiti-lo ao receptor, de modo que este último tenha condições de receber a informação do modo mais preciso. Não é previsto que o receptor dê uma resposta (2005, p. 16).

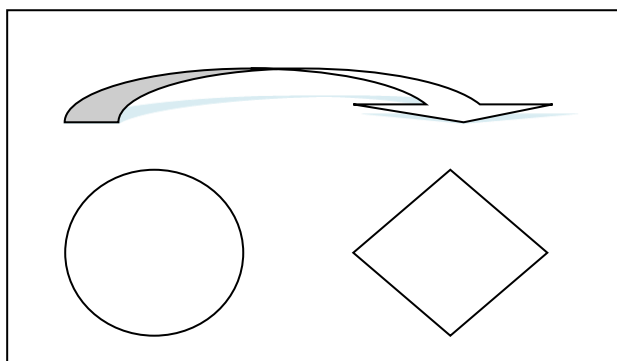


Figura 2. Representação esquemática da informação
Fonte: Mariângela Haswani.

Retornando à Tabela 1, aquela série de dados sobre a incidência da raiva humana nas regiões brasileiras, quando analisada em diferentes contextos, resulta em informações, conforme mostra o comentário que se segue aos dados estatísticos, no mesmo documento:

Todos os anos são registrados pelo menos 10 casos anuais de raiva humana no país, desde o início da década de 1990. As regiões Nordeste e Norte apresentam maior incidência, enquanto a região Sul vem se mantendo livre da doença. Dados não constantes da tabela mostram, para os anos mais

⁶ Carla Brotto, consultora e formadora de lideranças nas áreas de marketing, comunicação e relacionamento na Itália.

recentes, predominância de casos nas áreas rurais. No entanto, a transmissão por contato com cães infectados persiste nas capitais de alguns estados, onde as metas de cobertura vacinal da população canina não têm sido atingidas (RIPSA, 2008, p. 161).

Esta breve análise apresenta conteúdos relevantes para a garantia do direito à saúde e à vida dos cidadãos: continuam sendo registrados casos da doença, é importante a vacinação canina como meio de prevenção — principalmente em algumas capitais — e moradores das áreas rurais devem dar maior atenção para a ocorrência da raiva. Mas essas informações são acessíveis apenas para os que têm acesso ao meio digital e, ainda, que sabem da existência desses dados e análise — caso dos órgãos oficiais de saúde nos níveis federal, estadual e municipal. Na ponta do processo informativo está a população exposta à doença e responsável pela vacinação dos seus animais, que geralmente é informada somente sobre datas de vacinação e não sobre os riscos da raiva.

Comunicação também possui uma vasta gama de definições, originadas em áreas do conhecimento como a Matemática, a Filosofia, a Sociologia, a Medicina, a Física, entre outras. Porém, essas origens tão diversas não impediram a convergência dos autores quanto aos componentes básicos do processo de comunicação: mensagem, emissor (ou fonte), receptor (ou destinatário), canal (ou meio) e resposta são elementos presentes em todos os textos teóricos da área. Divergências, conflitos e críticas, presentes nas correntes, não tocam na existência desses elementos, mas na qualificação de um ou mais deles conforme o contexto histórico, ideologias ou recortes pontuais.

Carla Brotto traz uma síntese bastante apropriada para a pesquisa:

Comunicar, do latim, tem o significado de “colocar em comum”. A comunicação é um processo circular em que emissor e receptor participam de modo paritário, através de fases alternadas de expressão e de escuta de mensagens. Cada um tem, por isso, a tarefa seja de exprimir/codificar idéias, pensamentos, vontade, etc. seja escutar/decodificar/interpretar, para dar uma resposta adequada. Esta reciprocidade de empenho garante a circularidade do processo no qual o envolvimento é igual para ambos os participantes (2005, p. 16).

Outro autor italiano, Stefano Rolando⁷(2010), fala que ocorre comunicação no momento em que o receptor recebe, compreende e interpreta a informação. Ele não condiciona a existência da comunicação à presença da resposta manifesta do receptor. Talvez Rolando considere a geração de um processo intrapessoal como *feedback* da mensagem; desse modo, mesmo não explicitando um retorno, a resposta existe em forma de reflexão.

A presença — necessariamente — de mensagens neste e noutros conceitos de comunicação aponta, na gênese do processo, para a indispensabilidade da informação, sem a qual a comunicação não pode ocorrer. No contexto da tese, a informação garantidora de direitos, se não fornecida pelo Estado, impede o início do processo de comunicação.

Além do mais, se um emissor deseja estabelecer a comunicação com seu destinatário, é imprescindível a disponibilização de canais eficientes para viabilizar a resposta do receptor. Uma instituição, dizendo desejar a comunicação, precisa expor esses meios (telefone, e-mail, sms, endereço de balcões de atendimento e/ou correspondência) de modo que o destinatário da informação possa dar sequência ao processo.

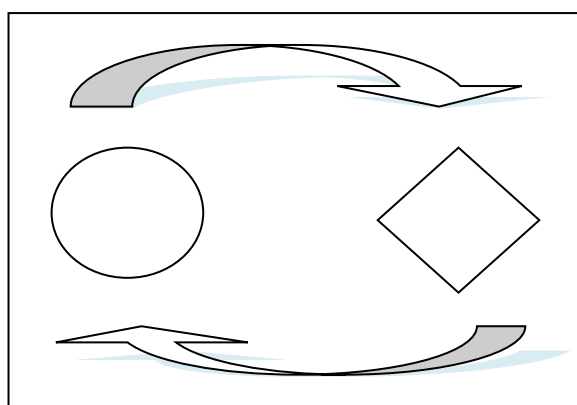


Figura 3. Representação esquemática do processo de comunicação

Fonte: Mariângela Haswani.

⁷ Stefano Rolando, professor de Teoria e Técnica da Comunicação Pública e de Comunicação de Utilidade Pública na Universidade IULM, de Milão (Itália), e com vasta experiência em comunicação em grandes grupos privados e áreas governamentais. É conselheiro para a comunicação institucional do Ministro della Funzione Pubblica da Itália.

No caso da raiva, só poderá ocorrer comunicação se o Estado tiver ou obtiver meios que permitam aos cidadãos esclarecer dúvidas, ter informações sobre a doença (como vacinação de cães fora dos períodos das campanhas e sintomas da doença, por exemplo). A administração pública terá de investir nos recursos necessários à implantação e à gestão da comunicação. Além de equipamentos, é imprescindível o concurso de equipes treinadas para atendimento do público interessado.

Relacionamento é a estrutura que se tece nas trocas de comunicação interpessoal prolongada no tempo, com reciprocidade de intenções e mútua satisfação. Também aqui é Carla Brotto quem apresenta uma abordagem bastante objetiva e clara, mostrando que, na comunicação, entre os significados extensíveis a “tornar comum” está “ser em relação” (ou, estabelecer relacionamento). Temos, então, que:

- Como significado, relacionamento é considerado uma concepção do termo comunicar, que introduz, porém, uma fundamental variável temporal, que é muito significativa: uma boa relação é caracterizada pela permanência no tempo.
- Podemos dizer que se instaura uma relação entre duas ou mais pessoas/entidades que criam e mantêm — no tempo — um diálogo duradouro/vinculado fundado sobre uma boa/satisfatória troca comunicacional (2005, p. 17).

A maior virtude do relacionamento é a oportunidade que as partes envolvidas têm de conhecimento recíproco, do estabelecimento de algum grau de intimidade que facilita trocas e administração de conflitos por meio do diálogo/debate.

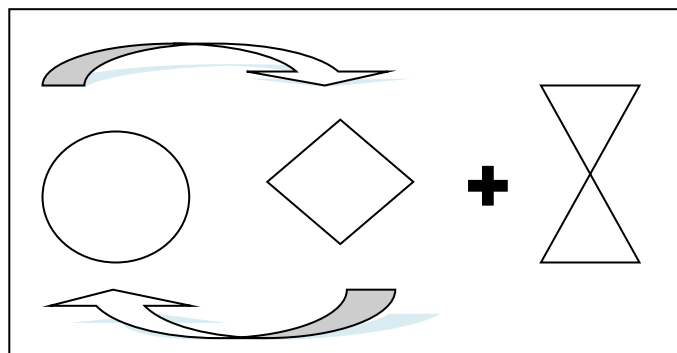


Figura 4. Representação esquemática de relacionamento
Fonte: Mariângela Haswani.

Quanto aos recursos, o relacionamento demanda, além de canais desobstruídos para a comunicação, a disponibilidade de tempo da fonte, do

emissor ou de seus representantes e também dos receptores/destinatários. Daí, para implementação do relacionamento, o Estado necessita de uma estrutura planejada e bem operada, mais complexa que aquela da comunicação, pois, além dos canais e das equipes de atendentes, seria necessário um instrumento para manutenção de fichas ou prontuários onde estaria armazenado o histórico dos contatos anteriores. Desse modo, um assunto poderia ter continuidade sem a necessidade de recapitulação de etapas anteriores por parte do cidadão a cada novo contato.

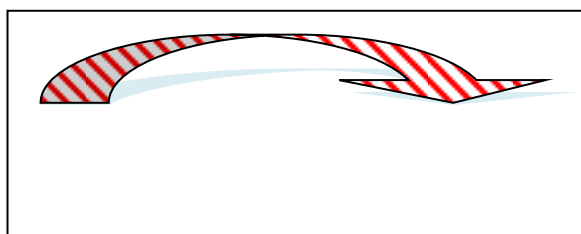
Diálogo/debate não têm a mesma definição, mas serão tratados conjuntamente porque tendem a buscar harmonia entre as partes envolvidas. Diálogo e debate pressupõem, inicialmente, a existência da comunicação em sua circularidade. O que os difere da comunicação é a muito provável presença de conflitos, problemas ou divergências que demandem acordo ou solução.

Dial, componente primário do vocábulo **diálogo**, é o botão com que se movimenta o quadrante dos aparelhos de rádio para se localizar a frequência desejada — a sintonia. Dialogar é “procurar entender-se com outra(s) pessoa(s) ou outro(s) grupo(s)” (HOUAISS, 2000, p. 914).

Debate pode ter, entre outros significados, a “exposição de razões em defesa de uma opinião ou contra um argumento, ordem, decisão, etc.” (HOUAISS, op. cit., p. 912). Com maior ou menor acirramento, diálogo e debate podem ser tratados como variáveis da comunicação para obtenção de conformidade quando da presença de divergências. É a harmonia dos relacionamentos, preconizada pelo campo das Relações Públicas.

A propósito, se aceitarmos que relacionamento é a comunicação que permanece no tempo, então diálogo e debate podem ser componentes valiosos do relacionamento porque atuarão como instrumentos de “sintonia”, de harmonização, quando necessários à manutenção do relacionamento.

Diálogo e debate têm estrutura semelhante à do relacionamento. Porém, a preparação das equipes da administração pública carecerá de um tratamento qualitativo mais rigoroso porque envolverá argumentação — e argumentação requer dados, fatos, leis e outros elementos que lhe deem suporte.



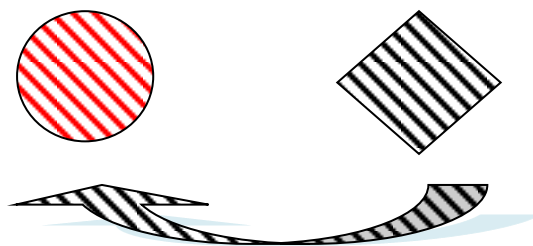


Figura 5. Representação esquemática de diálogo/debate
Fonte: Mariângela Haswani.

Participação tem como um dos significados fazer saber, comunicar; seria, neste caso, o mesmo que informação. O que nos interessa, porém, é a participação que significa “tomar parte em, partilhar” (HOUAISS, op. cit., p. 2.139). A palavra participação é encontrada frequentemente nos discursos governamentais e em textos de políticas públicas: participação popular e orçamento participativo são alguns dos exemplos recorrentes. Porém, participação não implica corresponsabilidade nem garantia de poder de deliberação. Quando o cidadão participa de um fórum de discussão na Câmara de vereadores do seu município, geralmente tem direito de ouvir, de falar — opinando, concordando, divergindo —, mas não decide sobre o tema em questão. Também não terá de arcar com as consequências das decisões tomadas naquele momento ou posteriormente. Quando torcedores comparecem ao estádio para acompanhar uma partida de futebol, passam a maior parte do tempo gritando sugestões aos jogadores (“Passa a bola para o Fulano, cara”, “Vai pra casa, perna de pau” etc.), ao treinador (“Põe o Ronaldo! Põe o Ronaldo!”) e até ao árbitro (“Cartão pra ele, cartão pra ele”, “Não teve impedimento, juiz ladrão” etc.); naquele local lhes é dado o direito de livre manifestação, individual ou coletiva, as sugestões gritadas ou cantadas em conjunto podem ser ouvidas pelos destinatários; todavia, ninguém garante que as sugestões serão aceitas.

Em muitos municípios brasileiros vem sendo implantado o chamado Orçamento Participativo, procedimento em que lideranças de movimentos da sociedade civil se reúnem com representantes do governo local para definir o destino dos recursos disponíveis para investimento naquele

bairro.⁸ Na maioria dos casos, são concedidos voz e voto aos participantes. Porém, não há garantia de que as obras eleitas pela maioria serão acolhidas e implementadas pela administração.

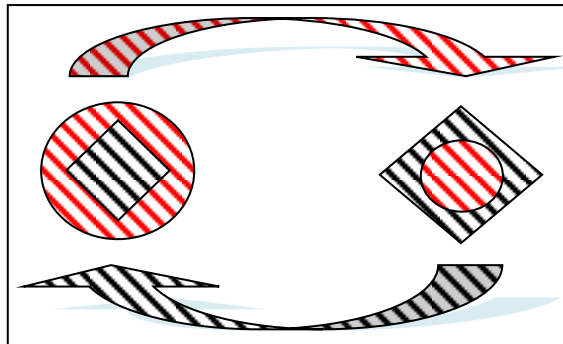


Figura 6. Representação esquemática de participação
Fonte: Mariângela Haswani.

Compartilhamento também significa tomar parte. Aqui, no entanto, quem compartilha ouve, fala, delibera e arca solidariamente com as consequências das decisões, sejam ônus ou bônus.

Os diferenciais do compartilhamento em relação à participação são a garantia de poder decidir sobre os rumos — dos temas, das políticas, dos instrumentos e dos investimentos necessários — e a responsabilidade sobre a gestão e os resultados das decisões.

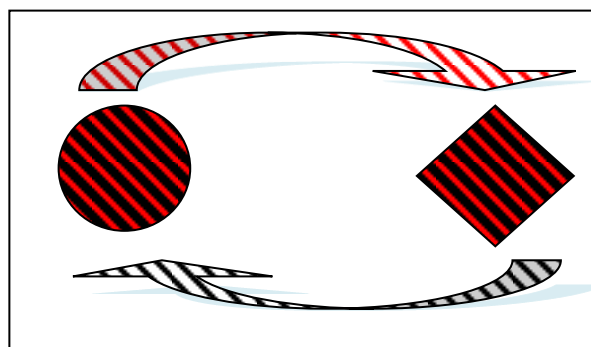


Figura 7. Representação esquemática de compartilhamento
Fonte: Mariângela Haswani.

⁸ Em alguns municípios as lideranças indicam duas ou três obras prioritárias para seu próprio bairro e, também, uma obra de interesse para todo o município.

Digamos que o Orçamento Participativo seja, de fato, compartilhado e, entre as obras necessárias na região estejam uma escola, um posto de saúde, asfalto e iluminação pública no bairro inteiro, mas a verba disponível seja insuficiente para todas elas. Se a comunidade escolher o asfalto e o posto de saúde, deixando de lado os demais itens, a administração pública realizará as obras determinadas pelos cidadãos. Eles terão como bônus: vias mais limpas, com tráfego facilitado de veículos e pedestres e atendimento médico ambulatorial próximo de casa. Como ônus, escolas mais distantes de casa e escuridão nas vias locais.

É importante destacar que os processos informativo, comunicacional, relacional, dialógico, participativo ou compartilhado são válidos independentemente da quantidade de pessoas envolvidas e se aplicam, também, quando os participantes são entidades como as instituições públicas.

Observa-se, na sequência exposta, uma cadeia evolutiva iniciada com a informação. Os diferentes níveis acomodam-se, apropriadamente, nas ações de realização do Estado Democrático de Direito.⁹ À medida que a sociedade civil angaria maior espaço nas hostes estatais, galgará também os níveis da informação ao compartilhamento, este último indispensável à realização do cidadão como ator politicamente ativo.

⁹ Embora direcionada, aqui, para o estudo do Estado, a sequência também se prestaria ao exame de organizações privadas do mercado. Desse modo, uma concepção administrativa fordista jamais passaria do nível de informação para o de comunicação e, em hipótese alguma, para os níveis seguintes (de diálogo/debate, participação e compartilhamento).

CAPÍTULO 4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E MODELOS

A existência da comunicação como instrumento de conquista e manutenção do poder estatal e de contato com os povos subordinados a esses Estados data da Antiguidade.¹⁰ Considerando que o núcleo da tese se situa na contemporaneidade, e que o passado pouco acrescentaria¹¹ à reflexão, declinamos da necessidade de uma retrospectiva histórica detalhada e passamos à análise da literatura mais recente.

Desde os anos 1980, pesquisadores de diversas partes do mundo vêm empreendendo esforços para desvendar os meandros da comunicação pública estatal/governamental, não necessariamente sob a ótica midiática. Investigam a necessidade, a legalidade, a legitimidade, os meios e os instrumentos para sua consecução — uma compleição menos operacional, mais sociopolítica da sua construção e do seu papel. Até meados dos anos 1990, no entanto, publicavam-se pareceres genéricos e reforços a situações óbvias, reveladas com maior profundidade em outras disciplinas. Mesmo assim, constituem uma colaboração significativa por indicar o interesse explícito pela causa da comunicação estatal, embrionária no período. É o caso de Teobaldo de Andrade¹², ao afirmar que

A separação entre governantes e governados é quase sempre conseqüência da falta de informações. A Administração Pública não pode funcionar sem a compreensão popular de suas atividades e processos, pois o Poder Público depende do consentimento e da participação do povo na execução das diretrizes governamentais. Porém, os Governos em geral, como se não precisassem dos cidadãos, não cuidam de estabelecer um aparelhamento de informações, capaz de permitir o esclarecimento do povo a respeito da motivação e dinâmica administrativas. Ninguém deve ser excluído da responsabilidade de contribuir para o equacionamento e solução dos problemas ligados aos negócios públicos (1982, p. 84).

¹⁰ O “mito da caverna” de Platão, os estudos de Retórica (entre os gregos), a publicação das *acta diurna* e a criação da Via Apia para fins da administração pública (entre os romanos), além de afrescos, monumentos e retratos milenares, são alguns dos registros dessa história remota.

¹¹ Cabe destacar: a história remota que não nos interessa, aqui, é a da comunicação pública. No capítulo sobre América Latina, ao contrário, a formação histórica do continente é fundamental para a compreensão do quadro atual em comunicação pública.

¹² Candido Teobaldo de Sousa Andrade foi professor na Universidade de São Paulo e um dos pioneiros na pesquisa de Relações Públicas no Brasil.

Nas páginas seguintes, Andrade levantou aspectos da administração pública que demandariam planejamento e cuidado, elementos de interesse para um diagnóstico mais abrangente, incluindo pontos específicos da comunicação. Permaneceu, porém, no patamar de detecção de demandas; não as analisa mais profundamente e não apresenta sugestões consistentes para melhorar a performance, quer no plano conceitual, quer no operacional.

Atualmente, outros brasileiros vêm empreendendo encontros e pesquisas no campo da comunicação política. Congressos, seminários e ciclos de estudos geralmente apresentam um Grupo de Trabalho (GT) específico sobre o tema. A Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), criada em 2006, tem como objetivo promover a especialidade e reúne, além da comunicação e ciência política, estudiosos de sociologia, psicologia, filosofia e antropologia, com foco “para a interface entre a política e os fenômenos comunicativos, sobretudo os *media*, suas linguagens e seus agentes” (<http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/>). Entre os expoentes estão Wilson Gomes, Rousiley Maia e Maria Helena Weber, entre outras dezenas de filiados. Não obstante o avanço e a relevância das contribuições daí oriundas, a produção desses autores não consta do presente capítulo porque escolhemos um recorte teórico baseado nos estudos das universidades italianas, sustentados em bases ainda nem mencionadas no Brasil; além disso, a Associação aborda especificamente a comunicação política que, conforme detalhamos adiante, ocupa um dos braços da comunicação pública.

Outro exemplo, recente, é o IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas¹³, que, além dos grupos de trabalho e oficinas, teve como tema central “Comunicação pública: interesses públicos e privados”. Eventos acadêmicos dessa natureza disseminam, ainda que lentamente, as investigações na área, ainda bastante dispersas.

No Brasil da última década, algumas iniciativas pontuais mostram o crescente uso da comunicação pública por parte dos órgãos oficiais. Campanhas — de alistamento militar (assinada pelo Exército), de prevenção de doenças (assinadas pelo Ministério da Saúde e reproduzidas

¹³ Realizado na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre – RS, Brasil, em maio de 2010.

por estados e municípios), regularização do título de eleitor (assinada pelo Tribunal Superior Eleitoral) e páginas de governos na Internet são exemplos notáveis de visibilidade e publicidade. Essas iniciativas, porém, não compreendem necessariamente um fluxo comunicativo. O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz não atua, necessariamente, em um processo de comunicação com estes. Para que isso se realize, de fato, seria necessário que houvesse

uma transferência de informações codificadas — isto é, sinais que exprimem ou representam estavelmente um dado objeto físico ou mental com base em certas regras — de um sujeito para outro, mediante processos bilaterais de emissão, transmissão, recepção, interpretação (GALLINO apud FACCIOLI, 2000, p. 45).

A comunicação implica uma relação social na qual, em seu curso, os sujeitos interessados compartilhem determinados significados: “a comunicação é uma relação social e um processo sócio-técnico: relação dentro da qual e processo através do qual é produzida, transformada e transmitida a informação” (CERI, 2000, p. 75). Essa é a abordagem pretendida neste capítulo.

4.1 Comunicação pública: elementos de um conceito

É muito raro encontrar pontos de vista unânimes entre os pesquisadores das ciências sociais. A inexistência de um conceito de comunicação pública que possa ser considerado ponto de partida para os níveis mais operacionais da matéria ou para eventuais divergências acadêmicas é comum a todos os estudiosos consultados. Observei, ao longo da carreira, que há três substantivos com incrível potencial desorganizador de convicções: social, cultura e público. Cada fragmento, cada prisma de abordagem dessas palavras abre uma centena de horizontes que, se não impossibilitam, certamente dificultam e retardam a convergência de elementos para definição. Apesar desse obstáculo, as tentativas vêm sendo feitas, conforme pudemos apurar na revisão de literatura.

As pesquisas desenvolvidas nas universidades italianas, que nos servem de principal apoio teórico em comunicação pública, além de numerosas ostentam uma significativa gama de elementos construtivos do conceito.

Apresentamos o pensamento desses autores para moldar um quadro que nos permita melhor situar a informação estatal e defender sua função de garantir direitos.

Os pontos de vista mais consagrados destacam que a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social. Seu objeto são temas de interesse geral e sua finalidade é contribuir para a realização desse interesse. Os atores que promovem esta modalidade de comunicação são, em primeira instância, os sujeitos institucionais — o ente Estado, abstrato, e suas administrações, braço concreto e executivo — no sentido de implementar a transparência e a maior eficácia da ação dos poderes públicos, mas também de sensibilizar os cidadãos sobre problemas de particular interesse e significado para o desenvolvimento civil da sociedade.

Outro posicionamento a destacar é que, se a finalidade principal da comunicação pública é a realização do interesse geral, é imprescindível considerá-la entre os atores considerados os sujeitos privados do Terceiro Setor que, mais recentemente, movimentaram processos de informação e de comunicação com os cidadãos a respeito de temas socialmente relevantes, desenvolvendo às vezes também uma ação de suprimento das estruturas públicas.

Franca Faccioli¹⁴ (2000) entende que a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e conota-se, em primeira instância, como “comunicação de serviço” que o Estado — nas suas articulações funcionais e territoriais — ativa, com o objetivo de garantir a implementação do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas e, assim, com a finalidade de realizar uma ampliação dos espaços de democracia. Stefano Rolando (1992) sublinha que a profissão de comunicólogo da área pública não tem nada a ver com aquela de “propagandista”, mas sim com a acepção anglo-saxônica do *civil servant*,

¹⁴ Franca Faccioli, professora de Teoria e Técnica da Comunicação Pública no curso de Ciência da Comunicação na Università di Roma “La Sapienza”.

em um processo em que modernização do Estado e acolhimento dos direitos dos cidadãos são duas funções integradas e realizadas com autoridade por parte de quem promove e organiza as prestações, com sinergia efetiva dos recursos profissionais disponíveis, com um projeto estratégico de neutralidade e de maturidade dos funcionários, detentores de uma nova perspectiva de trabalho, adequadas aos interesses coletivos (p. 127).

Seu campo privilegiado é, portanto, a comunicação pública de utilidade que se realiza no âmbito das relações entre as instituições do Estado e os cidadãos. Dada a peculiaridade desse tipo de comunicação como *civil servant*, é prioritário que ela preveja modalidades, instrumentos e atores que realizem tais relações. É necessário, portanto, que se ative um sistema de comunicação que envolva estrutura e atores públicos, tanto na sua gestão, quanto na sua relação e no confronto com outros sujeitos que ocupam a área pública. Os protagonistas principais de tal sistema são, portanto, os operadores públicos, aqueles que em diversos níveis e com diversas responsabilidades concorrem à atividade das instituições e das administrações e se confrontam cotidianamente com as exigências dos cidadãos.

Faccioli observa, porém, que nesta perspectiva é indispensável considerar outros dois sujeitos determinantes na realização de tal processo: as associações civis e o sistema midiático — este um dos principais atores da arena pública, em cujo interior desenvolve papéis diversos e às vezes contraditórios.

De um lado, na verdade, ele se move na perspectiva da informação de serviço, e de outro ele se coloca como o lugar da representação da arena pública, onde confrontam e se chocam os diversos sujeitos e as diversas posições. Esta colocação do sistema midiático faz com que seu papel seja importante sobretudo na ligação com o vértice político das instituições e das administrações públicas, mas também na relação de intermediação com os cidadãos, à medida que é um dos instrumentos que concorrem na definição da agenda pública (2000, p. 20).

O outro protagonista deste cenário são as associações civis que, em alguns casos, ocuparam o terreno do diálogo com os cidadãos em vez de fazê-lo com os sujeitos institucionais. Elas são, portanto, interlocutores aos quais é preciso reportar-se e, se necessário, coordenar-se, para que a comunicação do Estado seja eficaz. No entanto, diz Faccioli, “isto não quer

dizer que as associações podem tomar o lugar dos sujeitos públicos na produção da comunicação realizada no sentido do interesse coletivo, porque, como se apontou anteriormente, diversos são os papéis e diversos podem ser os objetivos e os instrumentos” (Idem).

Concluindo esse ponto, há ainda outro aspecto a se considerar. Se o interesse público é assumido como objetivo principal da comunicação do Estado, é inegável que o objeto de tal comunicação não pode acolher temas controversos, sobre os quais a opinião pública se declara dividida. Como resultado, o âmbito de aplicação não pode dizer respeito a sujeitos e contextos como os partidos políticos que, por definição, se movem em uma perspectiva de disputa. Evidencia-se, além disso, que no senso comum frequentemente se confunde a esfera pública com a política. A função de mediação entre o Estado e os cidadãos desenvolvida pelos partidos é uma das causas de tal ambiguidade. Se, entre as finalidades da comunicação pública, temos a reconstrução de uma relação de confiança entre as instituições e os cidadãos que leve em conta também a perspectiva de dar nova legitimação a instituições, que viveram ausentes por longo tempo ou que, como no caso brasileiro, vivem uma severa crise de credibilidade, é necessário que haja a máxima clareza entre competências e âmbitos da esfera política e da esfera pública. Faccioli vislumbra, finalmente, que a ativação de percursos de comunicação pública pode ser um dos meios para a realização deste processo de redefinição e de clarificação.

Paolo Mancini¹⁵ (2008) sugere a delimitação da comunicação pública a partir do cruzamento entre três dimensões: os promotores/emissores, a finalidade e os objetos.

Os **promotores/emissores**, para o autor, podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas, notando que não se trata de definições exclusivamente jurídicas; ao contrário, é a tentativa de combinar, ao mesmo tempo, a natureza jurídica desses entes e o campo mais amplo de investigação. Como muitos outros conceitos, este também se põe sobre os diversos âmbitos disciplinares e diversos campos do agir social. Embora a primeira concepção — instituição pública — se referisse a todas aquelas

¹⁵ Paolo Mancini, professor de Sociologia das Comunicações na Faculdade de Ciência Política da Università di Perugia, Itália.

instituições que, mais ou menos diretamente, dependem do Estado, a segunda e a terceira são mais complexas. Por instituições semipúblicas se entendem aquelas que, como os partidos, são sujeitos de direito privado, mas interveem continuamente sob argumentos de interesse público. São aquelas instituições que se põem entre o Estado e os cidadãos, que organizam a participação deles no Estado e nos confrontos com o Estado. Em alguns casos, como naquele dos partidos, eles são financiados também com dinheiro público; em outros, como no caso das organizações sindicais ou de empreendedorismo, mesmo regendo-se exclusivamente por financiamento privado, têm uma tarefa prioritária de representação e contratação de interesses também nas fronteiras do Estado. São, enfim, outras instituições de mais estrita natureza privada: são aquelas organizações frutos da livre vontade dos cidadãos de se organizarem para intervir também, mas não exclusivamente, sob argumentos de interesse público, não necessariamente ligados ao campo de competência do Estado.

Para Mancini, o que determina a inserção da comunicação destas instituições naquele âmbito de pública é a **finalidade**: a sua comunicação não deve ser orientada para obtenção de uma utilidade econômica imediata (a venda de um produto, uma troca etc.). É esta a dimensão definidora que, mais do que outras, delimita o campo da comunicação pública, distinguindo entre comunicação lucrativa e comunicação não lucrativa, embora a comunicação institucional já seja um conceito consagrado no âmbito das relações públicas nas organizações privadas. Isso não impede, então,

que algumas organizações orientadas para o lucro possam investir em comunicação sem fins lucrativos: é o caso das organizações econômicas que se fazem promotoras dos valores sociais geralmente aceitos ou de serviços de interesse social. A distinção entre organizações lucrativas e não lucrativas tem, obviamente, raízes jurídicas, mas encontra também amplo espaço na literatura especializada, seja do campo da comunicação, seja do marketing. Em particular, a referência do dever é de Philip Kotler e ao seu livro "Marketing para organizações que não visam lucro", no qual o autor teoriza a aplicação nas organizações sem fins lucrativos dos princípios do marketing comercial. Os diferentes serviços públicos, os hospitais, as escolas devem desenvolver atividade de aproximação e depois também estratégias de comunicação visando a responder melhor às exigências e reivindicações desses cidadãos. Evidentemente, isto parece antes de mais nada desnecessário em uma situação de concorrência com outras organizações, também privadas, mas não se pode ignorar que em uma condição de monopólio, como é agora na Itália para muitos serviços públicos, as estratégias de marketing concentram-se em adequar melhor os serviços oferecidos às

exigências dos usuários, transformando uma organização complexa orientada ao produto.

A terceira dimensão que pode delimitar o campo da comunicação pública é a que estuda o **objeto**: aqui, define-se como pública a comunicação que tem por objeto os “negócios” de interesse geral (ARENA, 1995), aqueles que os ingleses definem como *public affairs*, cuja tradução nem sempre reflete plenamente o significado do termo. Essa definição de comunicação pública deriva também dos “objetos” aos quais se aplica e não só aos sujeitos que a praticam. “Os negócios de interesse geral”, na tradução literal, são aqueles que contemplam toda a comunidade, que produzem efeitos, antes de mais nada, sobre a interação entre os diversos sistemas sociais nos quais esta se articula e, depois, sobre a esfera privada envolvida. “A individualização dos ‘negócios de interesse geral’ não é coisa fácil também porque as dimensões do público e do privado tendem a confundir-se sempre mais freqüentemente e a conjugar-se com base em combinações sempre novas” (Idem, p. XI).

Nessa concepção de Mancini, a comunicação pública inclui a comunicação dos entes governamentais, das instituições complexas, públicas, privadas e semipúblicas, objetivando de maneira sistemática a atuação em um campo que não é aquele dos interesses exclusivamente privados, ao contrário, aquele das funções socialmente relevantes (GALLINO, 1993). Não se refere, portanto, somente ao âmbito dos atos normativos, mas também às iniciativas voltadas a favorecer a relação entre cidadãos e instituições, a promover as iniciativas e os serviços oferecidos, a promover valores e imagens de interesse geral. Essa interpretação inclui, no campo da comunicação pública, a promoção dos valores e ideias que pertencem à sociedade inteira e que, ainda uma vez, não visam a realização do lucro.

A partir dos objetos da comunicação pública, definidos genericamente, se introduzem duas noções que constituem o seu corolário imprescindível: a publicidade e a sociedade civil. Antes de mais nada, é necessário esclarecer o equívoco com a publicidade comercial; evidentemente, este não é campo de interesse a que se refere o autor. A publicidade que se aborda também aqui é aquela “propriedade das instituições de serem acessíveis, abertas ao público e disponíveis para fornecer informações de

interesse geral” (MANCINI, 2008, p. XII), a publicidade de Bobbio, mencionada no Capítulo 2.

Desse pressuposto, segundo Mancini, nascem dois diferentes campos de ação e discussão que podemos definir como um passivo e outro ativo. No primeiro caso, a instituição fica à mercê da demanda, dos controles e das verificações que sujeitos, externos, queiram fazer. Não intervém ativamente na produção das notícias, limita-se a aplicar e salvaguardar a maior “transparência” sobre seu trabalho. No segundo caso, é a própria instituição que promove um fluxo comunicativo externo veiculando conhecimento, mas também intervindo, ou se aproximando de intervir, sobre percepções e sobre comportamentos de seus referentes. Em uma concepção mais geral e abandonando o âmbito das instituições envolvidas, publicidade se refere à discussão pública proveniente da sociedade civil sobre argumentos de interesse geral. Em particular, é esta a interpretação proposta por Habermas, a que nos referimos anteriormente.

O que defendemos na tese é que o Estado seja necessariamente ativo sempre que a informação em pauta significar garantia de direitos fundamentais. O termo *publicness*, que citamos no segundo capítulo, identifica bem a visão mais geral da comunicação pública que foi primeiramente tratada: a referência é, de fato, de todas as diversas formas de comunicação que contemplam as tarefas de interesse geral.

A sociedade civil é o lugar da publicidade e da comunicação pública; é como afirma Privitera, referindo-se à teoria habermasiana da esfera pública, “a infra-estrutura da esfera pública” (PRIVITERA, 2001, p. 86). A sociedade civil é, portanto, o principal referente da comunicação pública.

Vistos esses pressupostos, Mancini propõe uma articulação da comunicação pública organizada a partir das abordagens “muito difusas” no campo profissional. Ele sugere duas diferentes compleições: uma, mais geral, contempla o âmbito das funções que a comunicação abrange, seja horizontalmente (pondo em contato os diversos sistemas sociais entre eles), seja verticalmente (permitindo ou concordando o que é a comunicação entre as instituições e os membros que não fazem parte ou que são interessados em sua atividade). Distingue, conseqüentemente,

uma **comunicação funcional**, com finalidade de estabelecer e exprimir o âmbito das tarefas dos assuntos de cada sistema social quer no confronto com outros sistemas, quer nos confrontos entre possíveis interessados, e uma **comunicação com funções de integração simbólica**, destinada à circulação de valores e símbolos de interesse geral. No primeiro caso, a comunicação assume funções ordenadoras da complexidade social, no segundo contribui para determinar o imaginário que caracteriza cada comunidade. Nos dois casos, a comunicação pública desempenha tarefas fundamentais de integração social, tanto no aspecto funcional quanto no simbólico. Essa distinção tem um caráter abstrato/teórico, enquanto na prática cotidiana os dois âmbitos tendem continuamente a se sobrepor e a se confundir (2008, p. 98).

Uma segunda construção pode ser proposta a partir do encontro entre as três dimensões já descritas: promotores/patrocinadores, finalidade, objetos. É a tipologia proposta por Mancini, abordando três aspectos e com maior repercussão na fase do processo de profissionalização que está atravessando a área da comunicação pública: a **comunicação da instituição pública**, a **comunicação política** e a **comunicação social**.

Essa tipologia apresenta alguma dificuldade e inquestionável sobreposição, lembrando o ponto de vista de Thomas Janoski, ao tratar do espaço público. O motivo é que: a comunicação é objeto complexo em que não é sempre fácil distinguir as diversas e muitas vezes contrastantes finalidades. Além do mais, o tema da comunicação pública ainda pode ser interpretado à luz dos processos das diferenciações sociais que acompanham o desenvolvimento da atual sociedade complexa. Como tal, esse tema contempla a fragmentação e a articulação nem sempre linear desses processos.

Roberto Grandi¹⁶ também considera a comunicação pública um conjunto de processos de comunicação caracterizados por seus objetos — de interesse geral — mais do que pelos sujeitos agentes. O que chama nossa atenção é a constância das citações desse interesse — público ou geral — sem que se consiga extrair um conceito objetivo. Maria Piemontese¹⁷ endossa o pensamento de Grandi, mas, tendo como referência uma literatura de caráter mais linguístico, fala também de comunicação pública como uma comunicação que tem por objeto “atividades de interesse geral”, em outras palavras, de uma

¹⁶ Roberto Grandi, professor na área de Ciência da Comunicação na Università di Bologna, Itália.

¹⁷ Maria Emanuela Piemontese, professora associada e pesquisadora da Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

comunicação caracterizada mais por objetos do que por sujeitos. No caso dos linguistas, esses objetos são constituídos por “textos de interesse geral ou de relevância pública”, enquanto “parte não só relevante, mas constitutiva do sistema inteiro de eventos comunicativos que definem toda sociedade, como a nossa, sempre mais articulada, complexa e democraticamente organizada (ou por organizar)” (PIEMONTESE, 1999, p. 71). Grandi ainda lembra que

Às vezes o interesse geral é definido em contraposição a um outro tipo de interesse socialmente definido. Stefano Rolando fala da área pública, contrapondo-a com a de mercado; Paolo Mancini retoma definições de Luciano Gallino, de funções socialmente relevantes contrapostas ao campo do lucro ou dos interesses exclusivamente privados; Giorgio Fiorentini enfatiza a contraposição entre o particularismo da empresa privada, e do consumidor ao qual se volta, e o maior universalismo do interesse geral, que é próprio do ente público (p. 58).

Justamente por se caracterizar pelos objetos, o autor considera possível sustentar que os sujeitos da comunicação pública possam ser, em abstração, tanto instituições públicas como privadas, tendo em vista que não se trata de uma contraposição entre dois sujeitos que sozinhos preenchem todo o campo das possibilidades, mas de uma contraposição entre sujeitos que se encontram nos dois extremos de um *continuum*, dentro do qual há diversas instituições e organizações que apresentam, às vezes, características de ambos (Figura 11).

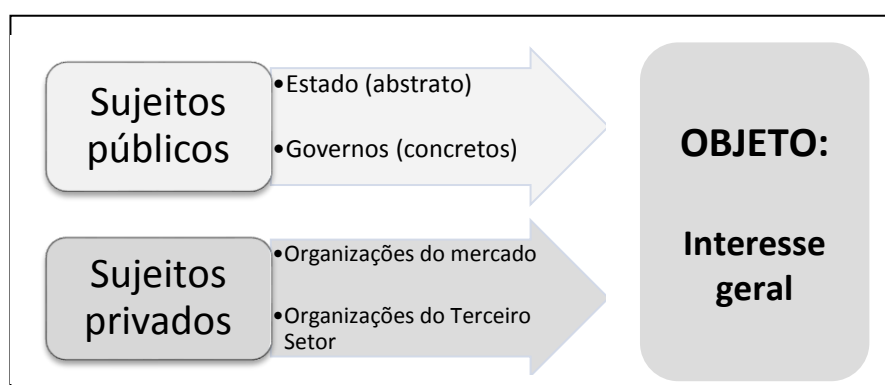


Figura 11. Sujeitos e objeto da comunicação pública
Fonte: Mariângela Haswani.

De fato, sujeitos de direito privado, como os partidos políticos e, em certa medida, também os órgãos de informação, empenham-se regularmente na produção de práticas discursivas de interesse geral; e sujeitos privados, como muitas associações cívicas, se articulam também em torno de temáticas de caráter geral. Distinguem-se, porém, uns dos outros pela intervenção voluntária ou obrigatória no âmbito da comunicação pública.

A partir desse pressuposto — de uma comunicação cujo objeto é o interesse geral —, os pesquisadores propõem dezenas de modelos e subdivisões que, vistas isoladamente, confundem mais do que esclarecem os conceitos e as finalidades da comunicação pública. É importante observar a presença de partes dos modelos em autores e pontos de partida diversos, embora os conceitos apresentados sejam semelhantes e, muitas vezes, iguais na concepção — não necessariamente na semântica.

Sistematizamos para as finalidades da tese o pensamento comum entre esses autores em subáreas, cada uma delas com potencial para expansão, dentro de suas características próprias, expostas a seguir (Figura 12), conforme a divisão proposta por Mancini.



Figura 12. O âmbito da comunicação pública
Fonte: Mariângela Haswani, a partir de Paolo Mancini, 2008.

4.2 A comunicação da instituição pública

A comunicação da instituição pública é citada e descrita pela maior parte dos autores consultados, mas suas abordagens não são idênticas; podemos afirmar que aspectos apresentados por um autor são complementados pelo pensamento de outro; juntas, as propostas podem nos levar à composição de um conceito sem dúvida mais abrangente, talvez mais completo.

A maioria dos pesquisadores define como institucional a comunicação realizada pela administração pública e por quaisquer entes envolvidos com o serviço público cuja finalidade seja a organização de um sistema integrado de comunicação que garanta, em primeira instância, publicidade e compreensão das produções normativas (VIGNUDELLI¹⁸, 1992) e que assegure serviços de informação “capazes de satisfazer específicas necessidades dos usuários” (ROLANDO, 1992, p.138). A condição necessária é que tal atividade seja contínua, inserida em uma estratégia de intervenção com o objetivo de evitar o risco de ações fragmentadas, não coordenadas e incoerentes, e que seja realizada por um quadro dotado de profissionalismo específico. Nessa perspectiva, a comunicação institucional é uma parte da comunicação pública, considerada um grande aglomerado que assume o aspecto de uma atividade prevalentemente informativa, limitada a auxiliar o cidadão a mover-se no labirinto da burocracia.

Alessandro Rovinetti¹⁹ amplia essa perspectiva destacando a articulação da comunicação institucional em uma multiplicidade de funções que

¹⁸ Aljs Vignudelli é professor de Direito Constitucional na Università degli Studi di Modena. Tem, no currículo, pesquisas desenvolvidas em diversas universidades italianas, como a Università degli Studi di Bologna, em Direito Constitucional e em Ciências Administrativas.

¹⁹ Alessandro Rovinetti, professor de Teoria e Técnica da Comunicação Pública na Università di Pesaro-Urbino e na Università di Catania. É secretário-geral da Associação Italiana da Comunicação Pública e Institucional.

ele aponta como “direito, serviço, imagem, diálogo, conhecimento, organização” (ROVINETTI, 1992, p. 38). A comunicação das instituições é vista, aí, como um processo que deve, antes de tudo, informar os cidadãos, garantindo o reconhecimento, não só formal, do direito a serem informados. Da informação, deve-se passar à construção de um diálogo, sabendo-se que não existe um cidadão médio, mas cidadãos diversos; é necessário, portanto, conhecer os próprios públicos de referência, endereçando mensagens focadas e solicitando a possibilidade de resposta. A comunicação, segundo o autor, deve tornar-se ela mesma um serviço que as administrações públicas, dos ministérios às organizações dos municípios, devem fornecer à coletividade. Entre os resultados mais importantes desse processo, Rovinetti sublinha a definição de “uma imagem coordenada e complexa da administração como um todo” (Idem, p. 45), imagem que dentro dela sensibiliza o quadro pessoal às escolhas e às estratégias do ente e orienta-o a trabalhar para a realização de um projeto, enquanto fora dela dá nova credibilidade à administração, que demonstra ser capaz de dialogar com os próprios cidadãos e com as mídias.

Franca Faccioli considera, na mesma direção, a comunicação institucional como eixo central da comunicação pública, a base que rege o processo inteiro e condiciona seu sucesso. Se a administração que está em contato cotidianamente com o próprio público não é capaz de promover consciência e responsabilidade, tanto em seu interior com seus funcionários, quanto em seu exterior entre seus utentes, sobre as escolhas que orientam as políticas de serviço público, “faltarà aquela base de conhecimento comum, sem a qual um processo de comunicação pública não pode se realizar” (2000, p. 140).

A comunicação da instituição pública de Paolo Mancini (2008) é aquela proveniente das instituições públicas de fato e consideradas pelo objeto da sua atividade. Caracterizam especificamente essa tipologia a comunicação institucional (destinada a promover a imagem das instituições) e a comunicação normativa (que veicula as informações sobre as atividades decisórias) (VIGNUDELLI, 1992). Volta, nesta tipologia, o tema da transparência. As instituições públicas podem abordar também atividades de comunicação social no momento em que oferecem serviços e promovem

valores. Enquadraria-se, nos ajustes conceituais descritos no Capítulo 3, na categoria **informação**.

A definição proposta por Roberto Grandi apresenta maior detalhamento e se vale — segundo o autor, “instrumentalmente e impropriamente” — da delimitação proposta por Harold Laswell para a comunicação de massa, tomando por base o chamado “postulado de Laswell”, que se compõe de uma extensa pergunta (*Who says what in what channel to whom with what effect?*) assim decomposta:

quem: a comunicação da instituição pública é aquela comunicação realizada por uma administração pública (ente público ou serviço público), seja central ou periférica, e reconhecida como tal; esta atribuição deve poder ser operada por qualquer um²⁰, mediante a presença, explícita e clara, da assinatura da fonte;

diz o quê: divulga a produção normativa, as atividades, a identidade e o ponto de vista da administração;

por meio de quais canais: utiliza, de maneira possivelmente integrada, todas as mídias e canais disponíveis (desde os murais até as novas tecnologias em rede), por meio de uma oportuna declinação dos relativos registros comunicativos;

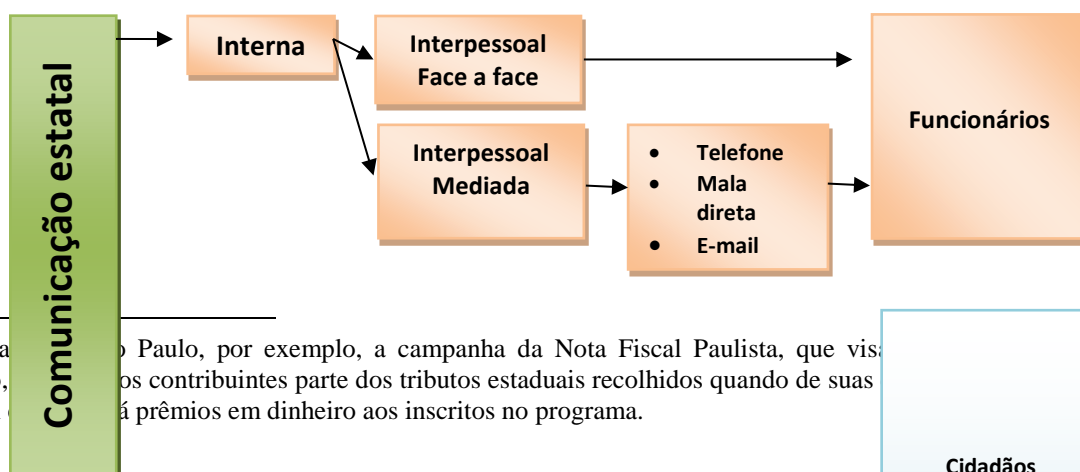
a quem: aos cidadãos ou às organizações, quando se apresenta como comunicação externa direta; aos meios de massa, quando quer atingir os cidadãos ou as organizações através da mediação de cabeçalhos informativos; a quem opera dentro das instituições públicas, quando se apresenta como comunicação interna;

com quais efeitos: garantir aos cidadãos o direito de informação (principalmente o direito de se informarem e de serem informados); construir e promover a identidade do ente público para reforçar as relações entre os subordinados e a administração, de um lado, e entre os cidadãos e o ente, de outro; oferecer a possibilidade aos cidadãos de exprimir de maneira ativa e substancial os direitos de cidadania, a fim de se tornarem co-responsáveis pela solução de problemas de interesse geral; produzir uma transformação radical de mentalidade dentro da administração pública, que deverá reconhecer a comunicação como recurso estratégico para a definição das relações com os cidadãos (p. 55).

Da perspectiva de Grandi (dos destinatários das mensagens estatais), extraímos a que consideramos mais apropriada para os objetivos da tese, esquematizadas na Figura 13. Diferente das divisões de públicos das organizações do mercado, a comunicação estatal tem acesso censitário: todos os que se encontram no território nacional — residindo ou transitando — são alvos da comunicação oficial.

²⁰ Cabe notar que o autor considera, aqui, a figura dos prestadores terceirizados de serviço público, uma tendência em crescimento no Brasil.

Entre os estudiosos que se empenharam em detalhar os âmbitos da comunicação da instituição pública, figura o pioneiro Stefano Rolando, que, partindo de sua experiência como diretor-geral na presidência do Conselho dos Ministros — responsável pelo departamento para a Informação e a Editoria —, indicou, com vistas aos segmentos destinatários, os conteúdos, os meios utilizados, as dimensões econômicas, a duração no tempo, a extensão no espaço, 18 tipos de comunicação institucional que não se excluíam reciprocamente, mas que ilustravam os diversos âmbitos pragmáticos atuais e potenciais de intervenção. Esses tipos foram, mais tarde, reagrupados pelo próprio Rolando em cinco áreas que, no Brasil, têm sido contempladas na publicidade oficial da União, de estados e municípios, eventual ou permanentemente: a **publicidade institucional** (exemplificada em editais de licitação publicados nos diários oficiais e também em jornais de grande circulação; alistamentos como o militar obrigatório para jovens de 18 anos, concursos e promoções²¹), a **publicidade de serviços públicos novos ou específicos** (como a vacinação contra a gripe A H1N1, ocorrida em todo o país), a **publicidade de atividades ou de funcionamento de estruturas** de entes, instituições ou suas repartições (raramente detectada na comunicação estatal brasileira) e a **publicidade de imagem e de promoção**, ligada ao turismo, cultura e identidade (muito comum nas três instâncias de poder do Brasil).



²¹ No Estado de São Paulo, por exemplo, a campanha da Nota Fiscal Paulista, que visava à arrecadação de recursos para a educação, oferecia aos contribuintes parte dos tributos estaduais recolhidos quando de suas compras. Além disso, oferecia prêmios em dinheiro aos inscritos no programa.

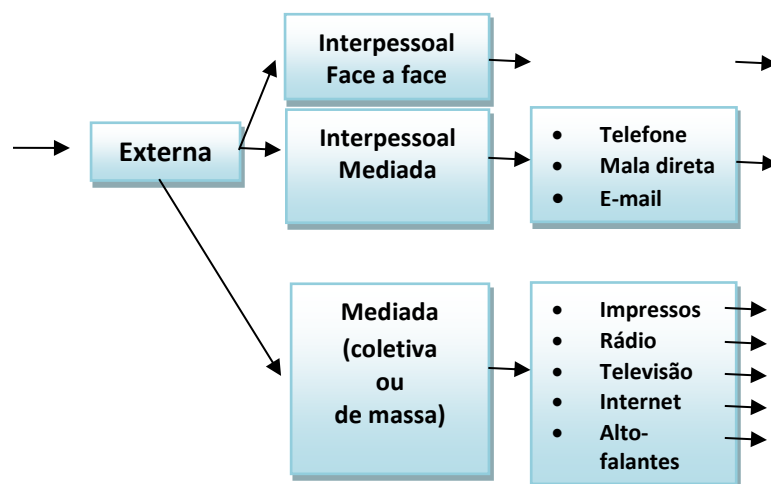


Figura 13. Destinatários das mensagens estatais que garantem direitos
 Fonte: Mariângela Haswani.

Franca Faccioli (2000), cujo pensamento converge com o dos demais pesquisadores, acrescenta que a comunicação das instituições públicas atende a duas exigências distintas: informar os cidadãos sobre seus direitos e à transparência e promover processos de inovação institucional, especialmente na difusão de serviços que respondem às exigências dos cidadãos. Para isso, a comunicação da instituição pública responde a precisas funções: “informar sobre as próprias obras, escutar as exigências dos cidadãos, contribuir para reforçar a relação social, valorizar o cidadão como ator dos processos de transformação, e acompanhar a mudança, tanto dos comportamentos, quanto da organização social” (2000, p. 54). Interessa observar como a definição de Faccioli percorre todas as etapas do processo — da informação ao compartilhamento — naquelas funções já mencionadas. Também ela apresenta dimensões — parcialmente sobrepostas — da comunicação da instituição pública, que detalhamos a seguir.

4.2.1 A comunicação normativa

Nenhum autor que trata da comunicação pública estatal se abstém de contemplar a comunicação normativa como imprescindível, provavelmente pelo fato de as cartas magnas dos países com regime democrático apresentarem este dispositivo como pressuposto para a vigência

das leis. Esta modalidade indica o dever das instituições de publicar as leis, normas, decretos e divulgá-los, explicá-los e dar as instruções necessárias para utilizá-los. Para Franca Faccioli, a comunicação normativa é a base da comunicação pública “à medida que o conhecimento e a compreensão das leis é a pré-condição de cada possível relação consciente entre entes públicos e cidadãos” (2000, p. 48).

Gregorio Arena²² nomeia a comunicação normativa como **comunicação jurídico-formal**, que tem por objetivo a regulação jurídica das relações entre os membros do ordenamento, serve para “aplicar normas, fornecer certezas, obter a cognoscibilidade jurídica de um ato e outras atividades similares”. Segundo o autor, trata-se de uma comunicação usada sobretudo dentro do modelo tradicional de administração, chamado de regulação. Os exemplos vão das certificações, verbalizações e notificações às “publicações legais, as coletâneas oficiais de atos, os afixos nos murais, os depósitos permanentes de documentos com exposição ao público, os registros e similares” (1999, p. 19).

Autores como Rolando, Rovinetti, Mancini, entre outros, apresentam esses mesmos conceitos da comunicação normativa, com variações apenas de redação ou estilo, mas não dos princípios que norteiam essa dimensão. Todavia, embora seja consensual a necessidade da comunicação das leis, uma crítica bastante severa aparece em estudiosos que tratam do tema sob a ótica da linguagem empregada nesta divulgação das leis e dos meios utilizados para a finalidade. Faccioli diz que

A comunicação normativa é a base da comunicação pública; não é pensável, de fato, qualquer atividade de relação e de troca entre as instituições do Estado e os cidadãos, se estes não são colocados em condições de conhecer e de compreender as leis. Dois são os aspectos a se considerar: a escrita das disposições normativas e sua publicidade. Em relação ao primeiro aspecto, é sabido o quão “obscura” é a linguagem das leis e como elas utilizam uma terminologia técnica que se destina aos envolvidos diretamente nos trabalhos em questão e resulta incompreensível para a maioria do público (FACCIOLI, 2000, p. 46).

²² Gregorio Arena, professor de Direito Administrativo na Faculdade de Economia da Univesità di Trento, Itália.

A propósito, Lawrence Friedman²³ afirma que a obscuridade da linguagem jurídica objetiva legitimar a autoridade do sistema jurídico, na base do segredo e de sua separação dos cidadãos. Para o autor, a “linguagem jurídica é uma linguagem especial, e, por isso, é especial também a profissão jurídica. A educação em uma atividade técnica muda uma ocupação para uma ‘profissão’. A linguagem jurídica, por isso, possui um valor simbólico; é um sinal de *status* e não só um instrumento de comunicação” (1978, p. 431).

Michele Ainis (1997 apud FACCIOLI, 2000) introduz outro elemento de avaliação destacando como a obscuridade comporta frequentemente a não aplicabilidade das leis, por causa de sua ambiguidade, incoerência e irracionalidade. Nesse sentido, a obscuridade da linguagem não só constitui uma distância entre o texto e seus possíveis leitores, mas também favorece uma menor implementação das normas. Parte dos pesquisadores destaca como a linguagem usada pelas administrações apresenta, além da obscuridade que herda da linguagem jurídica, aspectos específicos de complexidade. Cada administração, de fato, usa duas linguagens técnicas: “uma comum a todas as administrações (constituída, principalmente, por termos jurídicos); uma outra relativa a seu setor específico” (Idem). Além disso, “os documentos administrativos não são escritos em função do destinatário final mas, antes, para serem submetidos aos controles internos (dirigentes, núcleos de avaliação) ou externos (contabilidade)” (Ibidem). Não deve ser esquecida, por fim, a tradição burocrática de adaptar velhos documentos a novos casos, reutilizando textos já existentes, muitas vezes relativos a anos longínquos e que usam uma terminologia não mais em uso e, assim, particularmente obscura a quem a lê.

Quando passamos ao modo como são publicados os textos, chegamos aos Diários Oficiais, instrumentos necessários de publicidade das informações sobre disposições normativas, mas certamente insuficientes para um efetivo conhecimento por parte do público. De fato, os cidadãos deveriam saber que uma lei do seu interesse está publicada em determinado número do *Diário Oficial* de modo a poder procurá-la e, ainda, de conseguir compreender o

²³ Lawrence Friedman, professor americano de Direito, especializado em História Legal da América. Na carreira, teve passagem por importantes escolas, como Stanford Law School, University of Chicago Law School e Saint Louis University, entre outras.

que diz o texto relacionado a ela. Aini sublinha como a publicação no *Diário Oficial* pressupõe um conhecimento hipotético e virtual do direito escrito, sabendo-se que a mesma tiragem do periódico oficial garante uma única cópia para aproximadamente 2.800 habitantes²⁴ e, portanto, circula mais nos escritórios das instituições sem realmente atingir os cidadãos. Aqui se encontra a finalidade da comunicação normativa: fazer com que a informação das leis chegue ao cidadão por meios de difusão mais oportunos e acessíveis e que o texto seja redigido de modo compreensível e claro.

Segundo Franca Faccioli, é este um dos âmbitos da comunicação pública em maior desenvolvimento e a respeito do qual as instituições estão mais empenhadas na Itália. Isso se evidencia em dois momentos: a formação da “Comissão para o *legal drafting*”, requerida pelo presidente da Câmara dos Deputados Luciano Violante com o objetivo de chegar à redação de textos jurídicos compreensíveis, e a realização do projeto para a simplificação da linguagem administrativa que produziu o “Manual de estilo” e também um *software* para a redação da modulística e dos textos administrativos.

4.2.2 A comunicação para promoção da imagem

Esta modalidade de comunicação também aparece com nomes diferentes, de autor para autor, embora na essência mantenha suas principais características de conquistar confiança e aprovação dos cidadãos, seja para angariar colaboração com ações do governo, seja para obtenção de futuro sucesso eleitoral.

Franca Faccioli afirma que a comunicação para a promoção da imagem é semelhante às políticas de construção da imagem da empresa adotadas no mercado e reprovava que tais campanhas não se deem conta da “estreita relação” que se deve haver “entre aquilo que uma campanha de

²⁴ O *Diário Oficial do Estado de São Paulo* tem uma tiragem diária de 14.509 exemplares em cinco cadernos: *Executivo 1* para normas gerais e específicas do governo do Estado (4.677 exemplares), *Executivo 2* para as normas referentes ao funcionalismo público (2.170 exemplares), *Cidade de São Paulo* para as normas da Capital (6.757 exemplares), *Empresarial* para normas e divulgações organizacionais (885 exemplares) e *OAB* (20 exemplares). Na internet, o *Diário Oficial* está disponível para consultas gratuitas no endereço www.imprensaoficial.com.br. A população estimada do Estado, em janeiro de 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de 41.384.039 habitantes.

promoção de imagem de um ente diz e aquilo que esse mesmo ente faz” (2000, p. 54).

É possível que a autora se refira a uma publicidade como aquela diuturnamente veiculada nos meios de massa do Brasil, exaltando feitos governamentais (federais, estaduais e municipais) e que consome a maior parte das verbas empregadas em comunicação pelas instâncias estatais. Para se ter uma ideia, em 2008 o governo federal brasileiro empregou quase 2 bilhões de reais em publicidade oficial, conforme reportagem da revista *Meio e Mensagem* (2009, p. 32-33). Inclui-se, nesse valor, a veiculação de descobertas e implantações da Petrobras, empresa estatal que lidera o *ranking* das maiores do país. A assinatura dos comerciais de televisão e anúncios nos meios impressos traz consigo o *slogan* “Brasil, um país de todos”, que vem marcando os anos de mandato de Lula, atual presidente da República.

Giovanna Gadotti²⁵ considera que, mesmo quando se apresenta aparentemente como atividade informativa, esta comunicação evidencia o nexo entre o desenvolvimento das atividades de comunicação e as exigências de legitimação e de modernização do poder público. Esse tipo de mensagem, portanto, segundo a autora, não é só informativo, mas também persuasivo, à medida que deve induzir o cidadão a encontrar na norma publicada uma utilidade individual e coletiva e, assim, “a dispor-se colaborativamente nos contatos com a administração que comunica”.

Por meio da atividade de promoção de imagem, o Estado visa a conseguir consenso sobre a operação e sobre o seu papel desenvolvido nas diversas esferas da vida pública. Esse tipo de comunicação utiliza todas as técnicas da retórica colocadas em prática pela publicidade comercial para “informar” de modo persuasivo e envolver o público. Exemplos dessa comunicação, no Brasil, são as campanhas de divulgação das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, com o *slogan* “Brasil, um país de todos”, e as das obras em diversos setores do governo do estado de São Paulo, que traz o *slogan* “São Paulo é um estado cada vez melhor”.

²⁵ Giovanna Gadotti, professora e pesquisadora em Semiótica na Comunicação Pública e Institucional na Università degli Studi di Trento, Itália.

O portal da Secretaria de Comunicação (Secom) do governo federal do Brasil traz no campo Publicidade o título Campanhas de Publicidade Institucional. Ali estão listados e acessíveis ao público os filmes de promoção de imagem veiculados pela televisão desde 2003. Desde então, 31 comerciais foram exibidos, destacando os benefícios que as ações do governo trazem para o país.

Giovanna Gadotti (1993) distingue outro tipo de promoção de imagem da administração pública: aquele sobre os próprios serviços, sobre a sua fruição, sobre o seu funcionamento. Esse tipo de comunicação visa a incrementar o uso dos serviços públicos por meio da exposição das possibilidades e das vantagens que oferecem. Nesse sentido, confunde-se ou se sobrepõe a outras dimensões da comunicação estatal, como a de serviço e a de cidadania.

Mesmo destacando a validade das técnicas publicitárias para a realização de momentos de comunicação entre o Estado, suas administrações e os cidadãos para contribuir para um processo de crescimento civil e social, alguns autores ressaltam como o recurso da publicidade, se usado impropriamente, podem acabar em resultados negativos, que, em lugar de desenvolver tais processos, podem bloqueá-los. Gadotti entende que o risco principal é o uso instrumental da publicidade por parte dos entes públicos para mascarar as próprias inobservâncias e os atrasos; é notável como este modo de proceder produz o “efeito bumerangue”, à medida que suscita nos cidadãos expectativas superiores ao que de fato pode oferecer. Outro risco é usar a publicidade como finalidade em si mesma, separada de um plano de marketing ou de um planejamento estratégico de comunicação.

Convém observar que a publicidade é um dos braços da comunicação pública que, apesar de mais visível, nem sempre é mais útil. Sua eficácia dependerá do que se quiser comunicar, do público a que se destinar, do contexto no qual opera e da sua relação com as outras modalidades de comunicação. Sua utilidade pode ser muito limitada se representar somente uma iniciativa de difusão publicitária, nos moldes comerciais.

Importa considerar, também, outras contribuições que o recurso da publicidade pode dar ao setor público. Nesse sentido, Giovanna Gadotti propõe um caminho interessante, destacando quatro vantagens principais: 1. a

grande visibilidade; 2. a boa memorização; 3. a fixação de símbolos eficazes; 4. a aquisição de um espaço autossugestivo de comunicação. A publicidade, de fato,

faz visível a administração pública e ação que esta quer fazer conhecer; ela recorre a frases breves e fáceis de lembrar que chamam a atenção e remetem imediatamente ao tema que se quer tematizar. A publicidade, além disso, serve-se de um universo retórico capaz de criar símbolos eficazes e de fixá-los na mente do destinatário. Enfim, ela oferece à administração a possibilidade de tomar a palavra a respeito de determinadas questões sociais sem submeter-se às regras do *newsmaking* e ao filtro do jornalista e de constituir-se, portanto, um espaço auto-gerido de livre comunicação (GADOTTI, 1992, p. 84).

Para as finalidades da tese, a publicidade é, provavelmente, o mais eficiente meio para comunicar dados e fatos que sejam garantias de direitos. Para tanto, é necessário um programa que não apenas promova os feitos e a imagem estatais.

4.3 A comunicação política

Pesquisadores, analistas e consultores mencionam não só a proximidade como a relação entre a comunicação política e a área da comunicação pública. As concepções, porém, são divergentes. Rolando e Mancini pertencem ao bloco que, considerando o objeto da comunicação pública as tarefas de interesse público, afirmam que esta compreende em seu interior também a comunicação política e, em particular, a comunicação dos partidos políticos. Outros autores, como Mazzoleni²⁶, consideram a comunicação pública como subárea, um braço da comunicação política. Sob essa perspectiva, a comunicação pública “é destinada a tornar-se uma área sempre mais importante na *polis*, uma vez que permite aos públicos poderes conseguir as próprias finalidades institucionais, colocando em prática estratégias comunicacionais e utilizando as novas tecnologias, com o intuito de ativar um processo de interação entre instituições e cidadãos” (FACCIOLI, 2000, p. 38).

²⁶ Gianpietro Mazzoleni, professor de Sociologia da Comunicação de Massa e de Comunicação Política na Università di Milano, Itália.

Apesar da inexistência de uma definição unívoca de comunicação política, é opinião entre os estudiosos que ela se ocupa da relação entre o sistema político, com particular atenção aos partidos políticos e à competição eleitoral, e o sistema das mídias e os cidadãos eleitores. Mazzoleni considera comunicação política como “a troca e o confronto dos conteúdos de interesse público-político produzidos pelo sistema político, pelo sistema das mídias e pelo cidadão-eleitor” (1998, p. 61).

Sobre a centralidade assumida pelas mídias nas campanhas eleitorais, Franca Faccioli reúne autores e opiniões que tratam da arena política, na qual as mídias se colocam como os principais artífices da construção e da representação do “produto política”:

Mario Morcellini evidencia como o elemento mais característico desta fase é constituído “pela maciça intervenção das mídias de massa (em particular, da TV), e pelo recurso aos mecanismos — considerados modernos e ‘científicos’ — de espetacularização das opiniões por meio da amplificação das pesquisas” (Morcellini). Mario Livolsi destaca como nas eleições de 1994 se verificou um entrelaçamento entre o protagonismo de líderes que tendem a personalizar o debate político em detrimento dos conteúdos e um estilo televisivo baseado no confronto, na espetacularização e na dramatização (Livolsi). As mídias determinaram, assim, a cultura e os códigos da comunicação política e definiram tempos e as ocasiões do debate político (Livolsi). Sara Bentivegna sublinha como o sistema das mídias não se limita mais “a oferecer espaços e modalidades comunicativas em resposta às demandas provenientes do sistema político”, mas elabora modelos comunicativos aos quais os atores políticos se adequam (Bentivegna) (FACCIOLI, 2000, p. 48).

Os meios de comunicação de massa constituem, ao que tudo indica, a instituição que elaborou uma lógica própria de interpretação dos acontecimentos e cuja postura é de competição no processo de construção social da realidade, com as lógicas das outras instituições, em particular com aquelas do sistema político e, dentro deste, com os partidos. Também aí os estudiosos não são unânimes: alguns acreditam que já exista uma midiatização de massa da esfera pública, outros consideram que a lógica dos meios de massa seja só mais uma entre outras. Faccioli observa que a comunicação política se volta ao cidadão na sua veste de eleitor e se move na dimensão da polarização entre disputas e temas com posições contrapostas. O caráter de controvérsia oferecido pela mídia é, ainda mais, solicitado pela representação

do sistema político: o conflito faz notícia muito mais que o acordo e constitui um dos aspectos da espetacularização da arena política.

Essa natureza de confronto é geralmente mais enfatizada nos períodos das campanhas eleitorais, mas está presente também no cotidiano das políticas de governo, no qual frequentemente a informação cede lugar à representação do jogo das diversas forças em campo, jogo tornado mais expressivo pela polarização do conflito entre algumas coalizões e não mais entre tantos partidos, polarização que facilita o relato da política como confronto entre personagens — os líderes das diversas coalizões.

Sérgio Costa, ao analisar aspectos da relação entre a comunicação política e a mídia, afirma que a opinião pública é constituída pela ação dos diferentes atores sociais e não assume, imediatamente, a forma de decisões políticas. Essa “conversão”, diz ele,

ocorre conforme um modelo de dois níveis que descreve o *'policy process'*. No primeiro estágio, verifica-se a formulação pública a apresentação de posicionamentos acerca de determinado problema.[...] Somente quando a questão tematizada é assimilada pelo sistema político — segundo estágio — é que ela pode transformar-se numa decisão concreta (2002, p. 17).

Desse modo e na contramão dos interesses da mídia, o governo procura assumir o tratamento dos problemas cujas soluções encontrem a aceitação mais ampla possível, evitando questões controversas. Nessa medida, o governo é ao mesmo tempo destinatário e coformador ativo da esfera pública, estimulando a discussão daqueles problemas que revelem boas perspectivas de “carreira” dos temas que sejam potencialmente conflitivos ou cujo tratamento ameace os interesses políticos estabelecidos. É o caso da insistência dos mandatários do legislativo brasileiro na instalação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) e seu prolongamento no tempo: rendem manchetes nos noticiários durante semanas e até meses.

Considerando as características das demais áreas da comunicação pública, a comunicação política pode ser entendida como tendo por objeto temas de interesse geral, mas também de caráter privado, particular dos partidos políticos e de outras instituições, tanto privadas, quanto públicas. Essa definição, que encontra concordância na maior parte dos estudiosos, caracteriza os cidadãos como sujeitos de comunicação política em sua veste

de cidadãos eleitores e não tanto usuários de serviços públicos, como no caso da comunicação das instituições públicas.

A nosso ver, a comunicação política é uma vertente da comunicação pública. Quando um governo — sempre visto como o braço material do Estado abstrato — publica uma informação ou a disponibilidade de um serviço que garante um direito fundamental, não necessariamente executa um ato político, mas jurídico (princípio da legalidade). Também não necessariamente deseja persuadir as audiências a tomar atitudes ou adotar alguma conduta ou, ainda, dispensar apoio político à administração sob seu mandato.

4.4 Comunicação social

Esta dimensão da comunicação pública, preconizada por Mancini, apresenta como principal característica a presença não só de atores estatais, mas também privados, envolvidos em questões de interesse recíproco, quer na obtenção de vantagens particulares e organizacionais, quer na consecução de ações afeitas fundamentalmente à sociedade como ente coletivo.

4.4.1 A comunicação social fraterna

A expressão comunicação social tem origem no Concílio Ecumênico Vaticano II, ocorrido nos anos 1960, ocasião em que a Igreja Católica elaborou o documento “Decreto Inter mirifica”, visando principalmente situar as normas eclesiais no concernente aos meios de comunicação. No trecho introdutório, diz que

Entre as admiráveis invenções da técnica, que de modo particular nos tempos atuais, com o auxílio de Deus, o engenho humano extraiu das coisas criadas, a mãe-igreja, com especial solícitude, aceita e faz progredir aquelas que de preferência se referem ao espírito humano, que rasgaram caminhos novos na comunicação fácil de toda sorte de informações, pensamentos e determinações da vontade. Dentre estas invenções, porém, destacam-se aqueles meios que por sua natureza são capazes de atingir e movimentar não só os indivíduos, mas as próprias multidões e a sociedade humana inteira, como a imprensa, o cinema, o rádio, a televisão e outros deste gênero, que por isto mesmo podem ser chamados com razão de instrumentos de

comunicação social (Documentos Pontifícios, p. 145, apud KUNSCH, 1997, p. 67).

O sentido estrito contido no documento eclesial não se manteve intacto, mas a expressão continuou sendo empregada em instituições estatais e organizações privadas, do mercado e do terceiro setor. O invólucro coletivista e fraternal não resistiu às adaptações da comunicação institucional privada, mas parte desse espírito comunitário é resgatada em algumas abordagens da comunicação pública.

A comunicação social tem como hipótese tratar do mesmo âmbito da “comunicação de solidariedade social da área não lucrativa”, ou seja, “os grandes temas sociais a respeito dos quais é necessário sensibilizar a opinião pública”, a respeito do papel dos atores e aos objetivos que se quer atingir. Tais temas são promovidos pelas instituições do Estado que “se propõem a dar elementos de conhecimento e conscientização aos cidadãos em relação aos problemas de interesse coletivo, também na perspectiva de convencê-los a mudar seu comportamento” (FACCIOLI, 2000, p. 54).

Entre os filmes elaborados e exibidos pela Secom, o intitulado “Lágrimas” convoca o público a procurar bens culturais roubados. O texto, coberto por imagens de peças da arte sacra brasileira, diz:

Quando um bem cultural é roubado, perdemos parte importante da nossa identidade e da nossa história. Proteja o patrimônio cultural brasileiro. Veja no site do IPHAN a lista e as fotos dos bens procurados. Comprar e vender peças de arte ou antiguidades roubadas é crime. Governo Federal. Brasil, um país de todos. (http://www.youtube.com/watch?v=LvfchiSiQTA&feature=player_embedded).

Outro exemplo, é a campanha “Disque 100”, assinada pela Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, em cujo comercial aparecem partes dos rostos de crianças e adolescentes, trazendo ao fundo a locução:

Hoje, no Brasil, milhares de crianças e adolescentes sofrem violência sexual. E para mudar esta realidade só é preciso uma coisa: atitude. Denunciar o abuso e a exploração sexual contra crianças e adolescentes é simples: ligue 100. A ligação é gratuita e pode ser feita das 8 às 22 horas. Sem o seu apoio não existe proteção. Denuncie, ligue 100. Brasil: quem ama, protege.

Secretaria Nacional dos Direitos Humanos
Brasil, um país de todos.
Governo Federal.

http://www.youtube.com/watch?v=aZ0cHFPP_kE&feature=player_embedded

Nestas duas situações, realizam-se a informação sobre temas sociais que requerem solução, a necessidade de envolvimento da sociedade e os canais disponíveis para a colaboração — em ambos os casos, denúncias.

4.4.2 A comunicação de serviço

A comunicação de serviço, assim nomeada por Gregorio Arena, também aparece em Stefano Rolando, em Franca Faccioli, em Roberto Grandi, em Paolo Mancini, em Alessandro Rovinetti e em outros autores, nem sempre com a mesma nomenclatura, mas com definições muito próximas, quando não idênticas. Trata-se de uma modalidade direcionada a “informar os cidadãos sobre as diversas formas de funcionamento das repartições públicas, suas normas aplicadas, as prestações (de serviço) oferecidas” (ARENA, 1999, p. 20). O caráter desta classe de informação se apresenta sob dois aspectos: são informações que, em si, constituem já um serviço ao cidadão e, ao mesmo tempo, parte integrante do serviço oferecido pela administração. No primeiro caso, poderíamos afirmar que é um dever da administração fornecer aos cidadãos informações, as mais claras e compreensíveis possíveis, sobre regras referentes à própria atividade: “É responsabilidade da administração não só fornecer o serviço, mas também fornecer instruções para o uso deste serviço, sem dar por certo, como normalmente ocorre, que o cidadão deva já ter conhecimento sobre as regras” (Idem, p. 20). No segundo caso — de comunicações que são parte integrante do serviço oferecido pela administração —, deve-se sublinhar como se trata de comunicações que incidem sobre a qualidade do próprio serviço, condicionando suas modalidades de utilização e a percepção do serviço obtido por parte dos interessados.

É provável que o posicionamento de Arena encontre eco nas administrações públicas de países europeus ou outros em que a sociedade possua instâncias e mecanismos de participação e reivindicação dos serviços a que tem direito. Na maioria dos países da América do Sul, inclusive no Brasil, a maior parte das pessoas desconhece não apenas o rol dos serviços ofertados, mas também a tramitação que se deve cumprir para ter acesso a eles. De modo geral, o cidadão não tem sequer consciência do seu direito aos serviços. Para Anna Maria Campos, isso ocorre porque

a burocracia pública no Brasil opera sob um nível mínimo de pressão das clientelas, concebidas como objeto do governo e subordinadas às organizações públicas. Muito poucos são os que têm seus interesses representados nos órgãos do governo (os economicamente mais fortes). De modo geral, os grupos sem poder (as classes média e baixa) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma instituição pública.

Porque as clientelas são vistas como tuteladas, os serviços públicos são prestados como se fossem caridade pública. Em muitos casos, os próprios clientes encaram esses serviços como dívidas e se sentem na obrigação de retribuí-los (1990).

De fato, essa comunicação, também chamada de comunicação de utilidade pública, caracteriza-se pela específica dimensão de “serviço” que subtende a articulação dessa dimensão, mesmo sendo inegável que a função de utilidade esteja presente em todas as outras tipologias. Entram novamente nessa dimensão todos aqueles instrumentos informativos que cada administração pode predispor para orientar melhor o cidadão no labirinto dos serviços, como uma sinalização clara, os guias dos serviços, os números de telefone úteis, os totens, os sites, os vídeos etc.

Gregorio Arena ressalta dois aspectos importantes. Em primeira instância, lembra que aumentar o conhecimento dos cidadãos a respeito das características da atividade administrativa significa diminuir os riscos que podem ser verificados devidos à falta de informação. O autor destaca, ainda, que as modalidades com as quais as administrações comunicam os serviços constituem um indicador significativo da atenção que elas destinam ao cidadão, na medida em que comunicam em primeiro lugar por meio do seu próprio comportamento. Comunicam, por meio de modalidades de divulgação dos próprios serviços, de atitudes dos encarregados em contato direto com o público, o ambiente das repartições e, em geral, “o modo de ser e de

representar das administrações frente aos cidadãos. Uma vez que também as modalidades de comunicação concretizam-se em um comportamento, explica-se porque na comunicação de serviço é importante não somente aquilo que uma administração faz, mas também como o faz, com qual tensão e atenção em relação aos cidadãos” (2004, p. 63).

Convém lembrar, aqui, o papel determinante que desenvolve o funcionalismo público por meio da comunicação interpessoal. É esta a modalidade de relação à qual os cidadãos sempre foram habituados e é parte integrante do serviço. O balcão de informações do posto de saúde ou o atendimento telefônico de um departamento é o cartão de visita que a administração apresenta ao cidadão que busca seu direito ao serviço. A comunicação interna tem, aí, papel preponderante para garantir que o contato se realize com precisão, respeito e gentileza.

4.4.3 A comunicação de responsabilidade social

A comunicação de responsabilidade social pode ser equiparada à que Kotler define como **marketing societal**, distinguindo-o do **marketing social**. Mancini (2008, p. 203) menciona que, no esquema gráfico adaptado por Ware, a comunicação de responsabilidade social provém das organizações alocadas no quadrante embaixo e à direita do esquema, aquele em que são incluídas empresas privadas e públicas financiadas por meio da venda de produtos e serviços. Nesse sentido, a comunicação de responsabilidade social pode envolver, também, os casos considerados ambíguos, com base no esquema interpretativo utilizado, da empresa privada voltada à produção de lucro, que intervém sobre temas de interesse geral. E, de fato, se definirá comunicação de responsabilidade social aquela que promove os interesses de uma empresa ou de um ente, associando-a à defesa do bem-estar do consumidor/usuário e, mais geralmente, de toda a comunidade. Também essa forma de comunicação pode se sobrepor a outras, já vistas anteriormente, e pode articular-se no seu interior de forma mais específica.

Não há dúvida de que nos últimos anos se tem verificado na sociedade uma grande mudança cultural e de costumes, originando uma sempre maior consciência a respeito das questões de interesse geral, que até

agora não tinham recebido a intenção adequada. Basta pensar nos problemas ambientais como, em torno disso, esteja nascendo um interesse e uma mobilização anteriormente desconhecida. Isso é verdade também para muitos outros temas — como a saúde, a defesa das minorias etc. Essa mudança na sensibilidade social e cultural traz consigo o risco de um contraste, explícito ou latente, entre interesses comerciais privados e o respeito de critérios mais gerais e parâmetros de interesse coletivo. Muitas instituições públicas ou empresas privadas têm investido na defesa e na promoção dos temas e valores de interesse geral também em função dos seus próprios interesses. No entanto, dadas as controvérsias que envolvem o tema e as dificuldades na mensuração de aspectos imateriais, ainda não é possível avaliar, de fato, o real significado das ações dessas companhias.

Nesse sentido, pode-se prever na comunicação da responsabilidade social o caso de uma organização que identifique o próprio “produto” com a promoção do interesse geral. A comunicação de serviço público é deste tipo: as agendas que orientam os serviços públicos, os transportes, a saúde etc., promovem simultaneamente o próprio produto e a própria imagem da instituição que age no pleno respeito da responsabilidade coletiva que compete a eles.

Conforme Mancini, é, portanto, “sempre mais frequente o caso de agendas privadas que tendem a promover os próprios produtos identificando-os ou cercando de evidenciar onde e como esses possam identificar-se com o interesse da coletividade” (2008, p. 203). Em alguns casos, as ações atuam como recurso instrumental desse tipo de comunicação, em outros são ponto central da própria estratégia comunicativa. Empresas brasileiras como a Natura e o Banco Real ostentam, há anos, bandeiras voltadas ao interesse geral que, certamente, revertem em bons conceitos institucionais. Ambas focaram sua contribuição nas causas ambientais, hoje com grande destaque no debate mundial. A Natura divulga enfaticamente seu papel social na adoção de uma política de aquisição apenas de matéria-prima obtida em fontes sustentáveis — “colher a castanha sem derrubar a castanheira”. Com isso, contribui

socialmente com comunidades como os chamados “povos da floresta”²⁷, gerando renda e melhor qualidade de vida ao adquirir os produtos extraídos da natureza por essas pessoas. Até ser comprado pelo grupo Santander, o Banco Real vinha fazendo história com adoção e divulgação de medidas bastante simples — mas exemplares — de contribuição ambiental e social, como a emissão de extratos bancários impressos em papel reciclado — um diferencial notável até na identidade visual de seus papéis —, bastante elogiada pela sua própria clientela e até por não clientes que tomassem conhecimento dessa ação. A reciclagem dá emprego a quem recolhe o papel usado, ao intermediário e, além disso, atende ao interesse geral ao cuidar do ambiente dando destino ao lixo e evitando a derrubada de mais árvores.

Roberto Grandi também trata desta modalidade, mas com algumas diferenças: o nome — comunicação de solidariedade social — e o ponto de apoio teórico — o marketing. Para o autor,

O incremento deste tipo de comunicação pública é função direta do aumento, também na Itália, de sujeitos não públicos que se ativam para o alcance de objetivos de interesse geral. Como já lembramos, estes sujeitos compreendem: o associacionismo cívico que demanda o reconhecimento de novos direitos, e que pertence, em grande parte, ao associacionismo não lucrativo, e os *single issue movements* de nosso país²⁸ (2002, p. 61).

Esses atores realizam campanhas de solidariedade social, adaptando princípios do marketing e da publicidade comercial que deram lugar ao marketing de solidariedade social e à publicidade de solidariedade social que Grandi desconstruiu e repropôs, deixando claros os componentes:

- **o tipo de oferta:** “o objeto principal de troca implicado nestes tipos de campanhas é constituído por idéias, mais do que bens tangíveis e serviços. Quando estes últimos são promovidos neste tipo de campanha, são colocados em posição subordinada em relação às idéias” (Idem, p. 62). O objeto da troca — as ideias — possui como base valores, atitudes e

²⁷ Povos da floresta é o nome do grupo de ribeirinhos, indígenas e moradores das áreas de preservação da Amazônia acreana, outrora liderados por Chico Mendes, que defendem e praticam a exploração das riquezas da floresta sem interferência nos ecossistemas locais.

²⁸ “Nosso país”, no caso, é a Itália, a que o autor se refere no texto.

comportamentos que se tornarão causas sociais no momento em que se difundirem a ponto de tornarem-se temas de relevância coletiva;

- **o caráter da oferta:** os temas abordados nessas campanhas, segundo Grandi, devem revestir-se de um caráter não controverso.²⁹ Esta comunicação se diferencia da política e daquelas de organizações sem fins lucrativos *tout court* — que, muitas vezes, propõem também uma oferta de ideias —, “uma vez que estas últimas confrontam-se com temas absolutamente controversos e, no caso da comunicação política, são promovidas também por partidos e candidatos: um tipo de oferta estranha à comunicação de solidariedade social” (Idem, p. 65). Finalmente, Grandi questiona o processo de avaliação de resultados dessas campanhas porque frequentemente fica limitado aos efeitos em períodos muito breves, às vezes positivos, e não considera seus efeitos em longo e médio prazos, às vezes negativos.
- **a finalidade da oferta:** a solução de problemas de interesse geral e coletivo, obtida por meio de mudanças de atitudes e comportamentos de indivíduos ou de específicos segmentos de população, é o objetivo que distingue essas campanhas de outras que podem parecer similares, à medida que são promovidas também por associações sem fins lucrativos, porém, de temas controversos. Nos casos de campanha de solidariedade social em defesa da saúde, como contra o fumo ou a favor do uso de capacetes e de cintos de segurança, “o interesse individual se encontra sempre conectado ao interesse coletivo”; em outras campanhas, como naquelas contra a poluição ou a favor da economia energética, “dirige-se aos indivíduos fazendo diretamente apelo aos benefícios sociais que podem derivar de mudanças individuais” (GRANDI, 2002, p. 85-86).

²⁹ A caracterização de uma metodologia para chegar a determinar o que é não controverso ainda gera diversas controvérsias entre os pesquisadores: não há acordo sobre o assunto. Tamborini (1992, p. 140-145) lista algumas opiniões que ilustram de maneira mais clara o debate que esta temática suscita. Alguns estudiosos (McGUIRRE, 1989; KOTLER, ROBERTO, 1980), por exemplo, sublinharam como é necessário “incluir avaliações éticas desde a fase inicial de elaboração” também para este tipo de comunicação, a qual é sempre atribuída uma precisa responsabilidade social. Outros, como Salmon (1989), sustentam com força que também as campanhas de solidariedade social, enquanto estimuladas por um ponto de vista específico, não conseguem subtrair-se de uma promoção de atitudes e comportamentos “caracterizados por valores particulares”. Muitas vezes — se sustenta — trata-se de campanhas que se propõem mais a modificar comportamentos que “delinear suas raízes dentro do mesmo sistema social”. Ao ver de Wallak (1989) e French, prevalece, algumas vezes, uma tendência a culpar os indivíduos, interpretando os problemas sociais como se fossem problemas individuais (GRANDI, 2002).

Como as outras formas de comunicação pública, também a comunicação de responsabilidade social, mesmo tendo como finalidade o lucro de uma parte, contribui para determinar os temas e valores de interesse geral desempenhando uma função integrativa nas relações de toda a comunidade.

4.4.4 A comunicação das instituições quase públicas

Além dos partidos políticos, existem outras organizações de caráter semipúblico, não destinadas à obtenção do lucro, que intervêm sob argumentos de interesse geral, com caráter prevalentemente controverso. Praticam estratégias de comunicação com funções de integração simbólica. Defendem e promovem de fato interesses e pontos de vista que encontram resistência e oposições; sua tentativa é universalizar-se fazendo transformar interesses de toda a comunidade.

Segundo Mancini (2008, p. 206), essas organizações não agem diretamente sobre o mercado. Não vendem produtos nem assumem diretamente decisões normativas e legislativas. Suas ações têm, no entanto, efeitos indiretos sobre estes planos: influenciam a esfera política construindo consenso em torno de suas ideias e atividades. Sindicatos, algumas organizações econômicas (como as Federações da Indústria e do Comércio) e algumas religiões (como a católica, na Itália) apresentam essas características. No Brasil, um exemplo recente é a discussão em torno da legalização do aborto: o assunto circula no meio legislativo há mais de dez anos, mas, sob forte pressão contrária, das religiões cristãs, não conseguiu, até agora, a aprovação defendida por outros grupos sociais. Também as propostas de mudança na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em nada progrediram porque contam com a inegociável discordância das centrais sindicais de trabalhadores. E o projeto de lei para regulamentação da atividade de lobby, proposto em 1984 por Marco Maciel, até agora não entrou em discussão e votação, premido pelas pressões de empresas e lobistas.

Essas organizações têm praticado uma comunicação pública não destinada exclusivamente aos seus afiliados, apresentando à sociedade temas de interesse geral, sim, mas bastante controversos. Esse primado das organizações empreendedoras lucrativas tem apresentado notáveis

desdobramentos; as companhias atentam cada vez mais sobre o modo como seu ambiente externo percebe suas ações comunicativas e de que maneira a comunicação de caráter simbólico pode influenciar o comportamento do consumidor. O livro de Ferdinando Fasce³⁰, *La democrazia degli affari*, explica muito bem como nasceram, nos Estados Unidos, as relações públicas como instrumento de influência e de controle sobre o ambiente externo a respeito desta agenda (2000).

Mais do que as organizações empreendedoras, a evolução dos sindicatos é um exemplo das transformações sob sua interferência, a partir da metade dos anos 1970 na sociedade, em geral, e no campo da comunicação, em particular. Mancini faz uma análise do movimento sindical italiano, que muito se assemelha ao ocorrido na América Latina no mesmo período. O autor sistematiza o movimento de comunicação sindical em duas fases temporais distintas: a primeira, que pode ser definida como a fase da “politização da comunicação”, e a seguinte, da “aproximação profissional”. No primeiro caso, os sindicatos exasperam o caráter político do tema da comunicação, transformando-a em elemento e oportunidade de luta. No segundo caso, prevalece, ao contrário, um foco mais voltado ao desenvolvimento da profissionalização e de novas competências, acompanhando a mudança do clima social e político subsequente (2008, p. 209).

O fato é que a comunicação pública dos sindicatos alcançou, a partir daqueles movimentos, aspectos significativos do interesse geral, modificando a plataforma de relacionamento entre trabalhadores e empresas, trabalhadores e Estado, tudo como resultado da amplificação das “lutas” proporcionada pela difusão das ideias e ações sindicais nos meios de comunicação de massa.

Entre as organizações quase públicas que hoje exibem suas plataformas e divulgam ações, praticando sem dúvida uma comunicação de interesse geral, estão aquelas do terceiro setor. Partindo da atualidade dos temas que abordam e do espaço a elas dispensado pela mídia, denunciam, sugerem, reivindicam soluções sobre assuntos do interesse de todos. Um exemplo mundialmente conhecido é o Greenpeace, movimento ambientalista

³⁰ Ferdinando Fasce, professor de História Moderna e Contemporânea e História da América do Norte na Università di Genova, Itália.

que, com incursões cinematográficas em inúmeras situações, chama a atenção da mídia e das sociedades para a degradação do planeta — um desrespeito indubitável a direitos difusos essenciais à manutenção da vida e da saúde das pessoas.

4.5 Outras propostas de dimensões da comunicação pública

Além das dimensões sistematizadas por Paolo Mancini, outras não menos importantes merecem menção por carregarem no seu interior fundamentos do Estado democrático de direito.

Uma delas é a **comunicação administrativa**³¹, também chamada por Arena de **comunicação de cidadania**, tida pelo autor como “a mais significativa para os fins da realização do modelo de administração compartilhada”. Esta comunicação se diferencia das demais porque tem como objetivo não “regular relações jurídicas ou informar acerca de um fato da vida cotidiana, mas *para resolver um problema de interesse geral*”. Ainda segundo Arena, a definição de comunicação administrativa destaca o fato de ela ser um instrumento por meio do qual o órgão público pode administrar convencendo, enquanto a definição de comunicação de cidadania enfatiza, principalmente, o fato de que, por meio desse tipo de comunicação, “a administração se reporta não aos usuários, nem aos clientes, mas aos cidadãos, a sujeitos que enquanto membros de uma comunidade são também titulares de direitos e deveres, entre os quais aquele de contribuir, nos limites da própria possibilidade, à solução de problemas de interesse geral” (2004, p. 21). Exemplos de problemas de interesse geral que Arena caracteriza como solucionáveis somente de forma conjunta são aqueles que dizem respeito à tutela ambiental, à sanidade, à previdência, à instrução, à ocupação, à segurança viária, à ordem pública, ao escoamento do lixo, à mobilidade de pessoas e de mercadorias. Trata-se de problemas de sistema, na medida em que se referem ao sistema em seu complexo e não são solucionáveis senão por meio do esforço conjunto de mais sujeitos concretos que dão lugar a um

³¹ O enfoque de comunicação administrativa desses autores italianos difere profundamente do de outros estudiosos, como Otávio Freire (2009), que apresenta uma perspectiva empresarial em que a comunicação é concebida como instrumento a serviço da produtividade, da harmonização interna para a eficácia dos programas empresariais.

sujeito coletivo abstrato: “O papel essencial da administração [...] consiste não tanto em resolver diretamente o problema, quanto em mobilizar os recursos públicos e privados necessários para fazê-lo [...] desenvolvendo aquilo que é o papel de empreendimento das capacidades existentes na sociedade” (Idem, p. 22).

No Brasil acompanhamos uma situação exemplar de problema com essas características: a dengue. A primeira ação para desencadear um combate efetivo à doença deve partir, sem dúvida alguma, do poder público, anunciando a existência do mal, descrevendo seus sintomas e condutas para prevenção ou, na pior hipótese, aonde e como buscar atendimento médico. Simultaneamente, porém, precisa convencer a população a colaborar no combate ao transmissor, que se reproduz principalmente em recipientes que armazenam água limpa, em residências, empresas, terrenos baldios etc., sem o que quaisquer tentativas solitárias do poder público estarão fadadas ao fracasso.

Outra dimensão de comunicação pública é a chamada **comunicação da esfera pública**. A divulgação das decisões e das ações administrativas e políticas, segundo Stefano Rolando, são um dever das instituições, que são obrigadas a garantir informações corretas, objetivas e completas. De outra parte, esta divulgação é uma oportunidade para as organizações do terceiro setor, na medida em que garante sua visibilidade e legitimação, oportunidade que pode se mover fora de regras e controles específicos, aos quais as administrações públicas devem responder. Essas organizações materializam, hoje, aquela esfera pública de Habermas. Por isso, não se pode falar de comunicação que se move na perspectiva do interesse geral sem considerar esses sujeitos associativos, tendo em conta o seu papel inovativo e promocional desenvolvido em relação às instituições públicas. Rolando entende que as associações são um dos atores mais vivazes da arena pública e, também, parceiras das administrações para a realização de iniciativas e de intervenções que visam o interesse comum. Faccioli concorda e acrescenta: “É desejável que esta parceria entre sujeitos públicos e sujeitos privados da área *non profit* se difunda ulteriormente no sentido de que essa possa realizar uma efetiva ampliação da democracia, dentro de um quadro de respeito e de tutela aos direitos e às garantias” (2002, p. 43).

Parece, sob este ponto de vista, mais oportuno falar de comunicação pública do que de comunicação institucional ou de interesse geral, à medida que é justamente a dimensão da esfera pública aquela que mais pertence e deve ser, ao mesmo tempo, objeto e fim de suas mensagens. Embora a definição de esfera pública seja tarefa complicada (conforme abordamos no Capítulo 2), podemos adotar a análise de Ota De Leonardis³² (1998) ao dizer que o significado de “público” compreende aquilo que é de pertinência do Estado e aquilo que entra na esfera de visibilidade social, tornando matéria do “discurso público” sobre fins e valores coletivos, trâmites do reconhecimento intersubjetivo e plural de problemas e soluções.

Nesse contexto, a comunicação pública é o cenário e o instrumento que permite aos diversos atores que intervêm na esfera pública relacionar-se, confrontar pontos de vista e valores para concorrer ao objetivo comum de realizar o interesse da coletividade. Esta comunicação é, então, constituída por um conjunto de processos que contribuem para valorizar a esfera pública, levando à interação seus diversos atores, ativando relações e trocas. Essa dimensão ocupa-se, finalmente, de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, implementando um processo de interação e de troca, prevendo a criação de espaços capazes de ouvir os cidadãos e solicitar sua participação nas escolhas que orientam as políticas públicas.

4.6. Comunicação pública e o edifício de Rolando

O mais recente estudo publicado na Itália vem assinado por Stefano Rolando (2010a) e sustenta uma nova composição nas dimensões já abordadas de comunicação pública. Em entrevista que realizei com o autor em Milão, em novembro de 2009, ele fez uma retrospectiva dos estudos que precederam a obra; em 1987, quando iniciou o trabalho científico em comunicação pública, procurou isolar o Estado, os governos e suas funções, e sobre esse recorte passou às reflexões — algumas delas já mencionadas aqui.

Experiências de comunicação empresarial foram consideradas com muitas reservas, na ocasião e por quase duas décadas, embora algumas

³² Ota de Leonardis, professor de Sociologia dos Processos Culturais, dirige o Laboratório de Sociologia da Ação Pública “Sui Generis”, na Università di Milano Bicocca, Itália.

propostas do universo privado tenham sido adaptadas à atividade estatal. Nos últimos cinco anos, Rolando fez uma nova leitura da comunicação pública, considerando então os emissores — Estado, mercado, política, terceiro setor — em relação ao receptor: ele é o mesmo personagem, mas alvo diverso conforme a origem da mensagem. Para o mercado, é consumidor; para o terceiro setor, é assistido ou adepto colaborador; para o Estado, é tutelado; para a política, é eleitor. Assim, mesmo que a comunicação pública se realize sempre com a participação desse personagem, ela fará parte desse sistema fragmentado. Após o mapeamento da identidade de cada área, da natureza das suas ações, Rolando voltou-se novamente para a comunicação pública estatal, mas numa nova perspectiva.

Partindo desses pressupostos, o autor apresentou na conferência “Comunicação Pública: Interesses Públicos e Privados” (2010b) uma metáfora que resume parte do seu último livro. Ele compara a comunicação pública nos países com um edifício de cinco andares, incluindo o térreo:

O **térreo** — conhecido como acesso preliminar — é construído para desenvolver serviços básicos de comunicação, que podemos definir como **comunicação anagráfica** (quem somos, aonde estamos, nossas competências). Também serve para regulamentar o direito de acesso aos atos administrativos.

O **primeiro andar** — conhecido como *front line* — é constituído de serviços pontuais, como difusão de atos e normas. Tudo isso pode ser feito tanto *online* quanto fisicamente.

O **segundo andar** é constituído pela dinâmica das campanhas (publicitárias e/ou jornalísticas) relacionadas à aplicação das normas e à atuação das políticas públicas, que devem ser amplamente difundidas para a população.

O **terceiro andar** está ligado à democracia participativa, ou seja, à gestão processual do que deve ser debatido publicamente. O cidadão, por meio de formas associativas organizadas, deve interagir sobre temas de interesse geral com as instituições antes da tomada de decisão. Tal andar deve ser um espaço para se desenvolver diversas formas de comunicação social, política e administrativa-institucional.

O **quarto andar**, que existe especialmente em organizações privadas, é constituído pela gestão dinâmica do patrimônio simbólico acumulado, ou seja, se refere ao relacionamento de cada instituição com o território em que atua e às competências organizacionais (*branding*).

[...]