

**Comunicação Pública: realidade ou utopia?  
Percepção dos assessores de comunicação governamental  
sobre a comunicação pública<sup>1</sup>**

**Amanda Marcolin Simon<sup>2</sup>  
Tânia Silva de Almeida<sup>3</sup>**

## **Resumo**

Este artigo apresenta uma análise sobre os conceitos de comunicação pública apresentados na literatura a respeito e a concepção que profissionais de comunicação - que trabalham em órgãos públicos - possuem sobre o tema. Seus objetivos específicos foram identificar se há aspectos convergentes e divergentes entre as percepções e os conceitos sobre comunicação pública; verificar o que os profissionais entrevistados compreendem que seja a materialização do conceito de comunicação pública no cotidiano de seu trabalho; e entender se a necessidade dos governos de formar uma imagem pode influenciar no processo de comunicação pública. Para o mapeamento dos conceitos sobre comunicação pública foi empregada a pesquisa bibliográfica, agregando-se a entrevista em profundidade para a escuta das percepções e rotinas dos profissionais. A interpretação e sistematização das informações obtidas foram possíveis usando-se a análise de conteúdo.

## **Palavras-chave**

Comunicação pública; Comunicação Governamental; Relações Públicas.

## **Introdução**

A pesquisa<sup>4</sup>, cujos principais dados encontram-se sistematizados neste artigo, foi provocada por um dos textos de Elizabeth Brandão (2012), ao afirmar que o conceito de Comunicação Pública (CP) vem sendo usado com múltiplos significados a depender de aspectos como o país, autores e contexto no qual esteja sendo utilizado. De acordo com a autora, no Brasil, o conceito vem sendo traçado tendo como paradigma a construção da cidadania, embora persistam diversas percepções quanto aos objetivos, instrumentos, atores,

---

<sup>1</sup>Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, (DT3), XV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup>Egressa do curso de Relações Públicas/Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Unisinos - São Leopoldo-RS

<sup>3</sup>Co-autora, Professora Mestre da Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Unisinos - São Leopoldo-RS e do Centro Universitário Ritter dos Reis/UniRitter – Porto Alegre-RS, coordenadora do curso de Relações Públicas do UniRitter. E-mail: taniaprof@yahoo.com.br

<sup>4</sup>Pesquisa realizada para o trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social pelo curso de Relações Públicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, sob orientação da professora mestre Tânia Silva de Almeida, 2014-2.

e demais características que envolvem o termo Comunicação Pública. Monteiro (2012, p. 35) também compartilha desta observação e afirma que, diante da diversidade de usos do termo, é recomendável “verificar de qual comunicação pública estamos falando quando nos propomos a pesquisar a relação entre organizações e sociedade no mundo contemporâneo”.

As leituras exploratórias que antecederam o trabalho de investigação evidenciaram a multiplicidade de abordagens sobre Comunicação Pública, despertando atenção para um elemento específico: o governo e, conseqüentemente, suas práticas comunicacionais envolvendo a esfera civil. Isto porque tem ganhado espaço a discussão sobre os investimentos em publicidade por parte dos governos e a eficácia destes esforços no sentido de efetivamente promover um conhecimento sobre os serviços oferecidos à população por exemplo. Sobre isso, texto seminal de Pierre Zémor sobre Comunicação Pública<sup>5</sup>, traduzido por Elizabeth Brandão, em meados da década de 90, ao referir as características desta comunicação, demarca o seguinte: “As mensagens são, em princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas ‘em nome do povo’, da mesma forma como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos”. Assim, reconhecendo que o processo de Comunicação Pública implica diversos sujeitos e instituições, passou-se a considerar a possibilidade de verificar o que pensam os profissionais de comunicação que atuam na área governamental. Isto porque, esses profissionais (relações públicas, publicitários e jornalistas) são responsáveis por emitirem uma comunicação governamental que pode ir além daquela de caráter institucional, relacionada à necessidade de consolidar uma identidade de governo, podendo agregar uma outra visão sobre o tema.

O estudo compreendeu a pesquisa bibliográfica para compilação dos conceitos, seguida da realização de entrevistas em profundidade com os profissionais de comunicação da Prefeitura de Porto Alegre e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. As fontes foram escolhidas levando-se em conta especialmente a acessibilidade: para isso, contou-se com as indicações da professora orientadora que – por já ter trabalhado no âmbito municipal e estadual – dispunha dos contatos dos profissionais que prontamente se dispuseram a participar do estudo. Outros critérios se somaram às sugestões de fontes pela orientadora: a experiência adquirida por estes profissionais; a possibilidade de entrevistar tanto jornalistas como relações públicas<sup>6</sup>. Ao todo foram entrevistados sete profissionais, sendo que destes, três trabalhavam na Secretaria de Comunicação Social (SECOM), um na

---

<sup>5</sup> O capítulo 01 intitulado ‘O CAMPO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA’, consta do livro *La Communication Publique*. PUF, Col. Que sais-je ? Paris, 1995 e foi traduzido pela professora doutora Elizabeth Brandão.

<sup>6</sup> A professora orientadora não dispunha de contatos com formação na área de publicidade e propaganda.

Secretaria de Educação (SEDUC), um na Secretaria de Segurança Pública (SSP) e um na Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SECDES), todos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul<sup>7</sup>. O sétimo e último entrevistado trabalha ainda na Prefeitura de Porto Alegre<sup>8</sup>. Dos sete, quatro eram jornalistas, sendo um deles com formação também em Relações Públicas; e três formados apenas em Relações Públicas. Com relação ao tempo de experiência na área pública, apenas um possuía pouco tempo de serviço: três anos, o Relações Públicas lotado na Secom. Os demais variavam de dez a 20 anos de serviço público. A cada entrevistado se atribuiu uma letra e a sigla GVE para Governo do Estado, e GVM para Governo Municipal. O roteiro de entrevista era composto por quatro perguntas:

1. O que lhe vem à cabeça quando mencionamos a expressão Comunicação Pública?
2. Que ações de comunicação do governo atual você considera que comunicam melhor com a sociedade?
3. Por que as estruturas de comunicação próprias com profissionais de jornalismo, relações públicas e publicidade são importantes para os governos?
4. Estudiosos do tema da comunicação na área pública observam que os governos priorizam a comunicação de caráter institucional (aquela que visa mostrar aspectos positivos da gestão) em detrimento da comunicação que visa o interesse público, questões relativas aos direitos e deveres do cidadão, e às formas de acessar os serviços e políticas públicas, ou seja, uma comunicação mais informativa e menos persuasiva. Como você avalia isso?

Foram entrevistados tanto servidores concursados como cargos de confiança conforme descrito:

- a) servidor público: profissional que prestou concurso público e que integra o quadro de servidores públicos do Estado ou Município. Há casos em que o servidor público pode assumir cargos de confiança, quando passa a responder por funções designadas pelo governo que assume o poder (coordenações, chefias, secretariado, presidência de empresa pública inclusive). Esta situação implica que o servidor passa a ter responsabilidade política pela condução do projeto de governo. Esta

---

<sup>7</sup> A gestão do Governo do Estado do RS à época desta pesquisa era formada pela coligação “Unidade Popular pelo Rio Grande” (PT / PTC / PC do B / PROS / PPL / PTB / PR). O Governador era Tarso Genro-PT-RS.

<sup>8</sup> A gestão da Prefeitura de Porto Alegre à época desta pesquisa era formada pela coligação “Por Amor a Porto Alegre” (PDT, PMDB, PP, PTB, PPS, PRB, PMN, DEM e PTN). O prefeito é José Fortunati que elegeu-se quando ainda era filiado ao PDT-RS. Atualmente encontra-se sem partido.

condição é transitória, pois está atrelada à duração do mandato do gestor público (Presidente, Governador, Prefeito), podendo inclusive ser revista ainda durante o próprio governo. No entanto, fica assegurada a estabilidade no serviço público independente do servidor ter assumido um cargo de confiança;

b) cargo comissionado (ou cargo de confiança ou cargo em comissão): designa a posição ocupada por profissional convidado a participar do governo que assume. Podem ser filiados ou não aos partidos que compõem o governo e assumem funções em distintos níveis hierárquicos.

### **Comunicação Pública: a complexidade do termo**

O mapeamento dos conceitos apresentados na literatura compreendeu a seleção de seis autores, usando-se como critério para a seleção a presença de uma definição explícita em seus materiais a partir do que entendem por comunicação pública. São eles: Ana Lúcia Coelho Romero Novelli, Heloiza Helena Gomes de Matos, Elizabeth Pazito Brandão, Jorge Duarte, Maria José da Costa Oliveira e João Roberto Vieira da Costa.

Um primeiro movimento de pesquisa incluiu a consulta a fontes oficiais, a exemplo dos documentos emitidos pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) com o propósito de orientar as práticas de comunicação da administração direta. São exemplos o Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008 e a Instrução Normativa, identificada como SECOM-PR Nº 5, de 06 de junho de 2014. Esta última caracteriza a Comunicação Pública como aquela:

“que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal”. (BRASIL, 2014)

A Instrução Normativa também versa sobre as formas de publicidade, classificando-a como de Utilidade Pública; Institucional; Mercadológica e Legal. Já as especificações sobre a natureza de cada tipo de publicidade encontram-se sistematizadas na Instrução Normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009. A dimensão pública da comunicação no sentido de uma iniciativa voltada ao interesse geral encontra-se presente nas definições sobre Comunicação Pública (SECOM-PR Nº 5) e na publicidade de Utilidade Pública e Institucional (SECOM-PR Nº 2):

- **Comunicação Pública:** A ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal;
- **Publicidade de Utilidade Pública:** Divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem sua qualidade de vida.
- **Publicidade Institucional:** Divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior.

Princípio que se coaduna com o explicitado nos textos de Pierre Zémor. Em sua obra, o autor pontua que a CP é a “comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (1995, p.1). Para o autor, as finalidades da CP não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, e as suas funções são de:

a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. (ZÉMOR, 1995, p. 5).

Uma vez baseada a legitimidade da CP no receptor, o autor (1995, p. 5) a descreve como uma “Verdadeira Comunicação”, ou seja, “aquela que é praticada nos dois sentidos, com um cidadão ativo”. Para ele, as condições da CP que estabelecem esta boa relação entre usuário e serviço público, seria o colhimento de sugestões, a escuta das questões colocadas e o tratamento diferenciado ou segmentado para a utilização da expressão do marketing, ou seja, condições de acesso à informação, que tendem a responder à exigência de transparência dos atos públicos e afirmam claramente a identidade das instituições públicas.

Zémor (1995) ainda completa informando quais são, em sua visão, as cinco formas de se fazer comunicação pública, e que estas estão ligadas à sua missão e devem ser delimitadas, porque implicam em graus bastante diversos da necessidade de comunicar:

- 1) responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos;
- 2) estabelecer a relação e o diálogo de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como para permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa;
- 3) apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública;
- 4) tornar conhecidas as instituições elas mesmas, tanto por uma comunicação interna quanto externa;
- 5) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. (ZÉMOR, 1995, p. 5).

A essas cinco categorias, o autor agrega também a da comunicação do debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política. (ZÉMOR, 1995).

Partimos então para as colocações de Ana Lúcia Novelli cujas análises remetem à concepção de Zémor na sua definição para o termo, quando diz que a comunicação pública é um instrumento de relacionamento e de responsabilidade das instituições públicas. Para ela, a comunicação pública é compreendida como o “processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou o compartilhamento das informações de interesse público” (NOVELLI, 2006, p. 85). Ao identificar o termo como sendo parte da esfera governamental, a autora afirma ainda que a comunicação pública desempenha um papel importante na prática da governança<sup>9</sup>.

Heloiza Matos, assim como Novelli, parece relacionar, em um primeiro momento, a Comunicação Pública com a Governamental em artigo de 1999<sup>10</sup>, quando informa que esta última estaria sofrendo mudanças provocadas por tendências distintas. De um lado a comunicação política, influenciada por um processo de comunicação moderno, onde haveria uma competição para controlar as percepções da política através dos meios de comunicação de massa. De outro lado, estaria a Comunicação Pública, que envolveria o

---

<sup>9</sup> Para a autora, governança se refere aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo - instrumentos técnicos de gestão que assegurem a eficiência e a democratização das políticas públicas. NOVELLI, Ana Lúcia. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. In: ORGANICOM, **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, nº 4, 1º semestre 2006. P.75-89.

<sup>10</sup> MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo**. XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação/ GT 07 Relações Públicas. 1999. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/navegacaoDetalhe.php?id=45225>> Acesso em 16 set. 2014.

cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade.

Matos aborda, então, a Comunicação Pública como o “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. (DUARTE e VERAS, 2006, p.26 apud MATOS 2006, p.62).

A partir de um estudo sobre todas as formas que a Comunicação Pública pode tomar, Elizabeth Brandão encontra um ponto comum para a definição do termo, e o descreve como:

Um processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o governo e a sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país. (BRANDÃO, 2012, p. 31).

Jorge Duarte (ca 2010) diz que, em um ambiente de desconhecimento sobre como influenciar nas políticas públicas e com o envolvimento de diferentes entes federativos na execução das ações públicas, a Comunicação Pública torna-se uma boa ideia, não somente para os que atuam no governo e Terceiro Setor, mas no setor público e área privada. Ele então, a define assim:

A comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo e, portanto, contém os dois anteriores. O campo da comunicação pública inclui tudo o que está relacionado ao aparato estatal, às ações governamentais, a partidos políticos, ao Legislativo, ao Judiciário, ao terceiro setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas. (DUARTE, 2011, p. 126).

Duarte distingue a Comunicação Pública de Governamental, afirmando que a primeira trata da busca do atendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva. Além de significar “assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo, alterando seu eixo, tradicionalmente centrado no atendimento dos interesses da instituição e de seus gestores”. (DUARTE, 2011, p. 126).

Assim como Duarte, Maria Oliveira (2009) distingue a Comunicação Pública da Governamental, enfatizando que a primeira está intimamente ligada à democracia e, com estratégias de relações públicas, objetiva a ação integrada do Primeiro, Segundo e Terceiro Setores com vista no interesse público. (OLIVEIRA, 2009).

Em seu estudo sobre o uso da Comunicação Pública como estratégia de relações públicas nas relações intersetoriais, a autora define CP como “aquela praticada no espaço público democratizado, envolvendo os diferentes setores da sociedade” (OLIVEIRA, 2009).

João Vieira da Costa apresenta uma abordagem diferenciada, porém com a mesma tentativa de conceituação dos demais autores já vistos. Para ele, uma comunicação de interesse público como “toda ação de comunicação que tem como objetivo primordial levar uma informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo” (2006, p.20). Segundo o autor, a questão central deste tipo de comunicação é o seu endereçamento primário e direto: a sociedade e o cidadão.

O quadro a seguir reúne os excertos dos conceitos vistos, destacando os elementos recorrentes observados durante o processo de leitura de cada um dos autores: objetivos da CP (aquilo que o agente desta comunicação visa), os atores/sujeitos envolvidos no processo e os instrumentos (as ações e os meios) empregados na comunicação pública.

Quadro 01 - Unidades de registro associadas à CP

<b>Autor/ano</b>	<b>Conceito</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Atores</b>	<b>Instrumentos</b>
Pierre Zémor/ 1995	Comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas.	Contribuir para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público.	Instituições públicas, cidadão.	Comunicação Interna; disponibilidade dos dados públicos; promoção de serviços ofertados; comunicação institucional; comunicação política; comunicação cívica; e de interesse geral.
Ana Lúcia Novelli/ 2006	Processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade.	Promover a troca ou compartilhamento de informações de interesse público.	Instituições públicas, seus servidores e usuários externos.	Disponibilidade de dados públicos; relação entre instituição pública e usuário; promoção de serviços oferecidos; campanhas de informação de interesse geral e referente às causas sociais; comunicação institucional interna e externa.
Heloíza Matos/ 2006	Processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país.	Ser um local de interação social de todos os agentes e interesses envolvidos.	Estado, governo, Terceiro Setor e sociedade.	Recursos humanos (cidadãos, políticos, eleitores), físicos (suporte na comunicação de massa, etc), econômicos (capital, etc), comunicacionais (discursos, debates, etc, dentro e fora das mídias de massa).



Elizabeth Brandão/ 2012	Processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o governo e a sociedade.	Ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país.	Estado, governo, Terceiro Setor e sociedade	Instrumentos de marketing, comunicação organizacional, pesquisa e tecnologias de comunicação de massa, grupo e interpessoal; televisão, rádio, web, impressos; mídias alternativas, comunitárias, e de protesto.
Jorge Duarte/ 2011	A comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo e, portanto, contém os dois anteriores.	Assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo.	Governo, Estado e sociedade civil – inclusive partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão individualmente.	Instrumentos de informação: relatórios, Internet, folders, folhetos, etc. Instrumentos de diálogo: ouvidorias, reuniões, agentes sociais, etc.
Maria Oliveira/ 2009	Aquela praticada no espaço público democratizado, envolvendo os diferentes setores da sociedade.	Contribuir para o exercício da cidadania e para a consolidação da democracia.	Primeiro, segundo e terceiro Setor.	Integração entre governo, empresas e terceiro setor: estratégias de RP para desenvolver programas e sistemas de controle; canais de comunicação abertos com públicos internos e externos; estratégias que permitam conferir opinião, interesse e satisfação da comunidade.
João Vieira da Costa / 2006	Toda ação de comunicação que tem como objetivo primordial levar uma informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo.	Levar uma informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo.	Organizações públicas, privadas ou não governamentais.	Filme de TV, anúncio, evento, site na Internet, blog, cartaz ou até mesmo resultados de uma assessoria de imprensa.

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Observa-se que os autores compartilham da ideia de que a CP implica um processo comunicativo envolvendo Estado, sociedade civil e organizações privadas (Segundo Setor), tendo como características: a negociação, troca e partilha, palavras associadas às descrições. Quanto aos instrumentos, identificam-se tanto aqueles de caráter dirigido, como massivo. Chama atenção o autor Jorge Duarte (2011) quando refere que a CP teria como objetivo assumir a perspectiva cidadã, envolvendo temas de interesse coletivo, o que – no caso da comunicação feita pelos governos - significaria considerar não apenas as expectativas da sociedade em termos de performance de gestão, mas, sobretudo, oportunizar espaços e oportunidades para efetivamente se estabelecer diálogo. Este ponto pode levar inclusive ao debate sobre a estética do processo de comunicação, uma vez que – assumir a perspectiva

cidadã – pode significar não apenas pautar o diálogo pelo interesse público, mas também considerar como os conteúdos, estatísticas oficiais, entre outros, serão apresentados de modo a responder à necessidade compreensão, atratividade do conteúdo, clareza, etc.

### **Comunicacao Pública na perspectiva dos profissionais de comunicação**

Terminado o mapeamento dos conceitos, inicia-se a apresentação das informações colhidas com as entrevistas com profissionais de comunicação que atuam no Governo do Estado do Rio Grande do Sul e na Prefeitura de Porto Alegre.

A primeira questão relevante para este trabalho foi: ‘o que lhe vem à cabeça quando mencionamos a expressão Comunicação Pública?’ Para melhor visualização das falas, a destacou-se trechos significativos delas sem edição do material original, ou seja, os trechos são literais conforme consta a seguir:

**A/GVE:** “[...] *tu está defendendo o necessariamente o interesse, numa assessoria de comunicação, de quem está no governo [...]. Não existe isenção jornalística [...]. A informação que tu escolhes pra abrir uma notícia diz o que tu achas daquele fato ali. E aí eu tenho que trabalhar de forma que eu consiga, muitas vezes, contestar, enfrentar, derrubar, esclarecer aquilo. Então [...] comunicação publica tem essa visão de que tu não podes abrir a janela e ‘te atirar do oitavo andar’.* [...] Nesse sentido, comunicação pública é **tu conseguir fazer chegar ao público as informações mais corretas, da forma mais clara possível.** [...]”

**B/GVM:** “*Cidadania. Em primeiro lugar. Quando tu vais fazer comunicação pública, tu também tens que estimular as pessoas a serem cidadãs. [...] trabalhar com comunicação pública tu sempre está formando, está trabalhando o cidadão. [...] Porque uma instituição pública é para o cidadão [...] Então tem que [...] educar, formar, incentivar que o usuário seja cidadão, os usuários podem ser protagonistas de uma ação, de uma mudança [...].*”

**C/GVE:** “*A gente poderia estabelecer uma diferenciação, porque tu tens comunicação para uso público, com direcionamento para o público, e ao mesmo tempo comunicação pública relacionada às instituições de interesse público. Então poderia colocar dessas duas formas, quer dizer, comunicação pública no sentido do interesse público ela também vai estar sempre relacionada às instituições que prestam serviços de interesse público. [...] a discussão do interesse público é uma das mais difíceis [...] na área da comunicação*”.

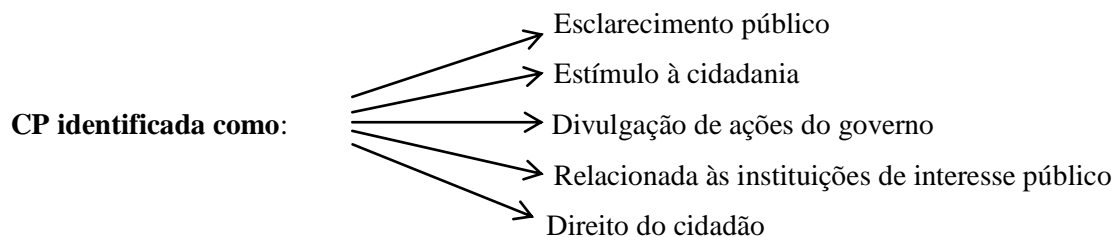
**D/GVE:** “*Comunicação pública é um conceito que vai além do governamental. Inicialmente se abordava a questão da comunicação pública mais no enfoque governamental, mas a comunicação pública vai além da comunicação governamental, envolve os outros seguimentos da área pública, as ONGs, e outras instituições do campo pública [...] então, pra mim, a comunicação pública vai além da governamental, envolvendo outros seguimentos da sociedade civil.*”

**E/GVE:** “*Governo, empresa pública. [...] ações de comunicação pública basicamente é manter a população informada do que o governo está fazendo [...] É divulgar o que o governo está fazendo.*”

**F/GVE:** “[...]é tudo: tanto governamental como de movimentos sociais, dessa coisa da comunicação pública de ter que ser gratuita e ter que ser um direito. E quando se trabalha com público [...] tem que ser de acesso fácil, [...] e tem que ser uma obrigação do Estado. Inclusive junto às empresas privadas de poder emprestar esse serviço de direito[...]”.

**G/GVE:** “[...] *o grande papel da comunicação pública é mostrar [...] [que] as pessoas trabalham ‘pra caramba’ tanto CC quanto servidor público [...] campanha de matrículas [por exemplo] [...] isso é uma ação de comunicação pública, a gente fazer boas práticas é uma comunicação pública*”.

É possível perceber que os entrevistados B/GVM, C/GVE, D/GVE e F/GVE, possuem um discurso mais voltado para o interesse público e para a cidadania, informando que a CP é um direito da sociedade civil. Lembrando que os três primeiros entrevistados são funcionários públicos. Os entrevistados A/GVE, E/GVE e G/GVE possuem uma tendência a citar a CP como uma representação de ações do governo ou da instituição pública. Verifica-se uma postura mais voltada à defesa do governo para o qual estão trabalhando. As visões dos profissionais vão desde a divulgação de ações do governo até um direito do cidadão. O esquema a seguir busca categorizar a CP conforme os entrevistados a conceberam.



Na questão 02, que se refere a: ‘que ações de comunicação do governo atual você considera que comunicam melhor com a sociedade?’, responderam: Internet e redes sociais; Orçamento Participativo; Gabinete Digital; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Imprensa (rádio, jornal e TV); Regionalização da informação; Ações diretas na comunidade (Interiorização<sup>11</sup>); Comunicação Integrada; Publicidade Institucional. O Orçamento Participativo e ações de comunicação direta com a comunidade, como a chamada Interiorização ganharam pouco destaque nas falas, embora representem espaços de discussão pública de temas de interesse do cidadão.

Sobre o porquê de as estruturas próprias de comunicação, com profissionais de relações públicas, publicitários e jornalistas, serem importantes para os governos, temos o que segue:

**A/GVE:** “*Essenciais: para as ações positivas do governo cheguem à população de uma forma atraente, seja pela notícia, seja pelo evento, seja pelos anúncios de publicidade [...]. E outra pra fazer essa defesa, intermediação com os veículos de comunicação que vão procurar o ‘buraco’.*”

<sup>11</sup> A Interiorização compreende visitas dos secretários e do Governador aos municípios do interior para reuniões abertas à comunidade com vistas a discutir temas de interesse do município, da região ou do Estado como um todo.

*[...]Que seja compreensível e atraente, não só pelas notícias, mas por outras ações que tu faz de RP, de publicidade, por isso a importância desse planejamento[...].”*

**B/GVM:** *“Porque a gente consegue fazer um **trabalho integrado**: [...] quanto mais completo é o time de comunicação, mais **efetiva é a comunicação** que a gente faz.”*

**C/GVE:** *“é relevante porque temos de **disputar a versão com os grandes veículos** que pautam também os menores [...]; a gente precisa não só produzir conteúdo, mas manter uma articulação permanente com os formadores de opinião pra contrapor essa versão [...].”*

**D/GVE:** *“Comunicação integrada: [...] de forma integrada a gente potencializa a comunicação, [...] **constrói uma imagem, uma identidade** e uma opinião pública consequentemente. [...] por isso é fundamental que a gente tenha estruturas nas várias áreas[...].”*

**E/GVE:** *“Um governo precisa se comunicar [...]; tem que ter um serviço de comunicação, que englobe todas as áreas, publicidade, RP, as mídias sociais [...] os meios de comunicação, os jornais, as rádios, tevês, elas sozinhas, só elas não dão conta de informar tudo o que está sendo feito [...] Por outro lado, dependendo do governo, há também, **uma preferência dos meios de comunicação por uns governos e outros** [...] exige um tipo de comunicação de acordo com as políticas que ele desenvolve e de acordo com a fluência que ele tem junto aos veículos de comunicação [...].”*

**F/GVE:** *“Ter uma estrutura completa como secretaria: [...] é uma ação de incluir a **comunicação mesmo como um serviço público**, como um direito do cidadão, como um dever [...] se dá a importância que a comunicação precisa dentro de um governo como sendo um serviço público de direito do cidadão.”*

**G/GVE:** *“Acho que é importante para qualquer lugar: o **[partido] investe muito em comunicação**, [...] essa **credibilidade a gente construiu** [...]. Hoje a secretaria tem uma cara, [...] nós temos uma sequência.”*

É possível notar diante deste quadro dois enfoques que os profissionais ouvidos contemplaram em suas falas:

- a comunicação integrada como função fundamental na estrutura de comunicação de um governo;
- e o papel de intermediação da comunicação na relação entre o governo e seus públicos: os veículos de comunicação nem sempre querem expor o que consideram (os integrantes do governo) o lado positivo/relevante da instituição. Aqui também se identifica a ideia de que a estrutura própria de comunicação responde à necessidade de se contrapor àquilo que é veiculado pela mídia.

Sobre a questão que pontuava o debate feito pelos pesquisadores da academia a respeito de um maior investimento na comunicação institucional realizado pelos governos, tem-se:

**A/GVE:** *“Na verdade as duas coisas deveriam andar juntas porque **um governo eficiente é aquele que melhora os serviços existentes**. E a melhoria faz parte disso, de tu informares as pessoas de como é que elas podem aproveitar, usufruir. [...] **são duas coisas que não tem como não andarem juntas**, de tu transformar a vida das pessoas pra melhor, com esses serviços, criar programas, atividades e tal e informar como é que elas alcancem isso, como é que elas podem ser atendidas [...].”*

**B/GVM:** “[...] *é normal que a instituição faça uma comunicação institucionalizada. A gente tá vinculado a partidos políticos que tem uma forma de gestão [...], mas, por outro lado, a tua imagem institucional pode ser feita também a partir dos serviços que tu oferece e a partir da informação que tu dá. [...] O interesse público de uma instituição deveria ser a formação do cidadão com a sua cidadania [...]*”.

**C/GVE:** “*Quando tu tá num meio institucional, tu precisa saber enxergar de que forma tu constrói a notícia, apontando o que é o resultado principal daquele trabalho pras pessoas. [...] Tu tens que conseguir enxergar no trabalho que a instituição desenvolve, qual é o benefício pro interesse público, qual é o benefício pras pessoas. [...] Agora no momento em que o governo se mobiliza pra produzir algo que de fato tenha impacto na vida das pessoas, num município, numa região e que isso produza resultado, essa é a notícia que a instituição precisa trabalhar com essa ênfase [...]*”.

**D/GVM:** “*A ênfase tem sido na comunicação governamental muito mais nessa área institucional, a importância de falar do seu governo, promover seus feitos, de dizer que está fazendo, e muito menos educativa no sentido, por exemplo, das políticas ambientais, da preservação do meio ambiente, de como o cidadão pode contribuir para um consumo consciente, [...] isso tudo é comunicação pública, de interesse público. [...] muitas vezes as pessoas nem sabem quais são seus direitos, nem quais são seus deveres, e como elas podem acessar benefícios ou direitos que elas tem [...]*”

**E/GVE:** “[...] *assessoria de imprensa sempre teve uma preocupação muito informativa, [...] a informação só pra fazer propaganda do governo ela existe, mas ela está sempre acoplada a uma informação de algo que é importante que a população saiba. ‘Ah, esse governo fez tais e tais e tais obras’. Sim, é institucional, sim é uma informação positiva para o governo, mas essas obras são verdadeiras, pelo menos as nossas. E nós estamos permanentemente procurando informar as pessoas de que elas têm esses serviços disponíveis [...]*”.

**F/GVE:** “[...] *é tratado apenas como via de mão única, onde o governo informa, coloca na televisão, diz que tá fazendo, faz aquela bela campanha publicitária, mas efetivamente não é comunicação, é apenas um informe de ação, é um release, é jornalismo, é assessoria de imprensa. Então, isso tá mudando muito em conta da internet [...] as pessoas têm acesso a informações verdadeiras e que podem sim formar uma opinião [...]*”

**G/GVE:** “*[...] É obvio que eu quero que meu governo se reeleja nesse sentido, sou paga para falar coisas boas. Obvio que a gente vai falar coisa boa, mas realmente o professor é protagonista*”.

Diante disso, os entrevistados A/GVE, B/GVM, C/GVE, E/GVE e G/GVE responderam que a comunicação institucional e a comunicação que visa o interesse público andam juntas, pois ao informar a sociedade, o governo estaria, teoricamente, emitindo uma comunicação institucional. Já as respostas dos entrevistados D/GVE e F/GVE mostram uma preocupação em suas reflexões: a de que os governos realmente priorizam a comunicação de caráter institucional e que esta seria uma comunicação de mão única, pois o cidadão não consegue ter acesso a uma comunicação para a formação da cidadania em diversos sentidos.

Cumprida esta etapa, um outro ponto foi considerado: que aspectos de Comunicação Institucional (CI) e de Comunicação Pública (CP) poderiam ser identificados nas falas dos profissionais entrevistados? Vale lembrar que os profissionais não foram questionados

sobre o que era uma comunicação de caráter institucional, pois a entrevistadora já havia citado na própria questão.

Quadro 02 – Características de CP e Comunicação Institucional (CI) identificadas nas respostas dos entrevistados

Entrevistados	Características de CP	Características de CI
A/GVE	Informação que as pessoas possam aproveitar, usufruir, que mude a vida delas.	Divulgação da informação, de programas, ações.
B/GVM	Dar a possibilidade de o cidadão exercer sua cidadania.	Está vinculada a partidos que têm uma forma de gestão. É normal que queira demonstrar que está fazendo coisas.
C/GVE	Produção de algo que de fato tenha impacto na vida das pessoas, num município, numa região.	Divulgação de forma simplesmente institucional, protocolar.
D/GVE	Promover uma comunicação educativa	Promover os feitos do governo.
E/GVE	Informação de relevância para a população	Comunicação informativa.
F/GVE	Estímulo à cidadania.	Informação do governo, campanha publicitária.
G/GVE	Colocar o cidadão como protagonista da ação de comunicação	Engessamento da institucionalização e das políticas partidárias.

Fonte: Elaborado pela autora

Nota-se uma tendência a relacionarem a Comunicação Pública com a Comunicação Institucional, aquela que visa favorecer a imagem da instituição. A necessidade de assegurar visibilidade dos atos de governo (decisões, projetos, resultados, por exemplo) e a disputa de versões junto à mídia são elementos a considerar quando se trata de promover uma comunicação de caráter mais público. Os profissionais reconhecem isso e pontuam nas entrevistas a noção de ‘defesa do governo’.

### Considerações

As falas dos profissionais pontuam o interesse público, mas admitem a necessidade de visibilizar uma posição de governo. Estímulo à cidadania e instituições públicas também encontram-se associados ao conceito. Porém, algumas das ações descritas pelos profissionais não sinalizam propriamente ações de comunicação pública, como a publicidade institucional, citada por um deles. No entanto, indicam outras maneiras que se mostraram importantes iniciativas governamentais, identificadas com os princípios de uma comunicação pública, como por exemplo, o orçamento participativo e o gabinete digital, onde a população pode interagir diretamente com o governo.

Verificou-se que, a necessidade de formar uma imagem pública influencia no processo de Comunicação Pública, pois os governos estão em constante disputa no cenário político constituído pela oposição no Legislativo (municipal, estadual ou federal), partidos políticos adversários, forças sociais organizadas e os veículos de comunicação, por exemplo, que tendem a se posicionar politicamente, embora nem sempre de modo claro e

transparente. Persiste a valorização de estratégias de comunicação institucional, embora reconheçam a dimensão pública da comunicação e a necessidade de efetivá-la.

‘Comunicação pública: realidade ou utopia?’, título que abre este artigo, busca provocar a reflexão sobre a real possibilidade de se efetivar uma comunicação mais pública e menos institucional. O dia a dia dos profissionais sinaliza outros elementos que os princípios apresentados por Novelli, por exemplo, não conseguem suprir, pois a realidade destes profissionais requer um trabalho muito mais estratégico. Este trabalho evidenciou que há tentativas de se fazer ora uma Comunicação Pública, ora Institucional, sendo presente nas falas dos assessores a ideia de defesa do governo e de embate com a mídia especialmente. Comunicação Pública ainda é um termo nebuloso, aberto e passível de mais debates. Sugere-se então que mais estudos sejam feitos no sentido de ampliar o horizonte de discussão sem perder o foco e deixá-lo ainda mais amplo.

## REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, 1998 apud NOVELLI, Ana Lucia Romero. Relações públicas governamentais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Relações Públicas: História, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Instrução normativa nº 5, de 06 de junho de 2014**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/2011-in-05-conceito-de-acoes-de-comunicacao.pdf>> Acesso em: 29 ago. 2014.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Instrução normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/in-02-publicidade-2009.pdf>> Acesso em: 29 ago. 2014.
- COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de Interesse Público: Ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor**. São Paulo: Jaboticaba, 2006.
- DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública1**. [ca 2010] Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2014.
- DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do (s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1ª Ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.
- DUARTE, Jorge; VERAS, Lucia, 2006 apud MATOS, Heloiza. Comunicação política e comunicação pública. In: ORGANICOM, **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, nº 4, 1º semestre 2006. p. 59-73.
- MATOS, Heloiza. Comunicação política e comunicação pública. In: ORGANICOM, **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, nº 4, 1º semestre 2006. p. 59-73. Disponível em:

<<http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/55/189>>. Acesso em: 25 set. 2014.

MATOS, Heloiza. **Comunicação pública, democracia e cidadania:** o caso do Legislativo. XXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação / GT 07 Relações Públicas. 1999. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/navegacaoDetalhe.php?id=45225>>. Acesso em: 16 set. 2014.

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

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. In: ORGANICOM, **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, ano 3, nº 4, 1º semestre 2006. p. 75-89. Disponível em: <<http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/56/190>>. Acesso em: 16 set. 2014.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. Relações públicas governamentais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Relações Públicas:** História, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Relações Públicas:** História, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009.

ZÉMOR, Pierre. **La communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995. Tradução resumida do livro: Elizabeth Pazito Brandão. Disponível em: <<http://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2014.