

A Comunicação do Governo FHC na Reforma Administrativa do Estado¹

Giselle Dias Galindo Pecin²
Cinara Gomes de Araújo Lobo³
Universidade de Brasília, Brasília, DF

Resumo

O artigo trata da reforma do aparelho do Estado, empreendida pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, e como a mudança da gestão pública pode ter alterado as estratégias de comunicação desse governo. Investiga-se se, com o avanço da democracia, o Estado brasileiro ampliou o acesso às informações e criou mecanismos de transparência, que possibilitaram maior controle e participação social na vida pública.

Palavras-chave: comunicação; governo; reforma; governança; transparência.

Apresentação

As estratégias de comunicação adotadas por um governo indicam o tipo de relação que o Estado visa estabelecer com a sociedade. Numa democracia, a comunicação de governo tem por princípio valorizar o interesse público da informação, reconhecendo o cidadão como consumidor de bens públicos e incorporando a sua participação no Estado. A transparência da ação estatal propicia o estabelecimento de formas de cobranças da responsabilidade objetiva dos governantes pela sociedade, o chamado *accountability* social, e torna o sistema político aberto e inclusivo, com vigência de controles sociais efetivos.

Assim, numa democracia, a comunicação de governo é, predominantemente, a “comunicação pública”; de interesse público. Há distinções conceituais sobre “público”. Em instância objetiva, o conceito de público pode relacionar-se ao manifesto para o povo. Quando se afirma que uma informação é pública, significa que ela está acessível a qualquer cidadão. Entretanto, a definição do termo também refere-se ao poder do Estado na sociedade: o direito público que emana do Estado e pode pretender dos cidadãos um sacrifício em prol de um bem maior. Por fim, o “público” ainda se define como o ente coletivo, não se restringe à negação do privado ou a soma de interesses individuais, mas se diferencia por dizer respeito àquilo que representa a coletividade.

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XV Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda em Jornalismo e Sociedade pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. E-mail: gisellepecin@gmail.com.

³ Doutora em Sociologia das Organizações pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. E-mail: cinalarobo@uol.com.br.

Jorge Duarte defende, no texto “Comunicação Pública”, que o conceito de comunicação pública tem origem na comunicação governamental. Para o autor, “a raiz da evolução está na viabilização da democracia e na transformação do perfil da sociedade brasileira” (2006, p. 1), a partir de 1980. A institucionalização da comunicação de governo, no Brasil, apresenta viés autoritário. Primeiro, durante o governo Vargas, em 1930, e depois, na ditadura militar, entre 1964 e 1985, cujos discursos eram focados nas técnicas de propaganda e censura. Entretanto, diante de novo cenário político, após a redemocratização do país, a noção de comunicação governamental começou a se aproximar do conceito de comunicação de interesse público. Isso porque a comunicação dos órgãos de governo passou a entender ser que estava entre as suas responsabilidades estabelecer um fluxo comunicativo com os cidadãos. A ideia básica da comunicação pública é que a sociedade tem direito à informação e à participação na vida pública e no controle do Estado.

A comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de o governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público (BRANDÃO in DUARTE (Org.), 2007, p. 5).

Portanto, a comunicação pública é um processo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com objetivo de informar para a construção da cidadania. Nesse tipo de comunicação, há responsabilidade no atendimento ao direito do cidadão e na viabilização das demandas coletivas nas diversas áreas. Possibilita promover e consolidar o engajamento ativo da sociedade nas definições e implementações de políticas públicas, não se limitando a ser um canal de repasse de informações oficiais ou de construção de imagem positiva dos governos. Duarte afirma que “a existência de recursos públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública” (2006, p. 3). Assim, toda a comunicação de governo democrático deve ser orientada para o atendimento do interesse público.

A história demonstra que, no Brasil, governos que fizeram alterações profundas na máquina administrativa também transformaram as estratégias de comunicação estatal. De modo que é possível esperar que reformas administrativas sejam acompanhadas por reformas na comunicação de governo. Como já dito, o processo comunicativo medeia o

relacionamento entre o Estado e a sociedade, acompanha o modo como o poder público busca interagir com o cidadão e tornar compreensível suas ações, planos, projetos e programas. Portanto, afora a comunicação pública esteja intimamente ligada à governabilidade, o relacionamento governo-cidadão é também uma ferramenta que atende à noção de governança – que é a capacidade de governo do Estado, a competência em implementar políticas públicas e realizar seu programa de governo. A comunicação pública relaciona-se à governança na medida em que ela é o instrumento que o governo dispõe para apresentar à sociedade as ações implementadas, ou seja, é um meio de dar transparência à gestão e também de receber *feedbacks* que permitam ajustar suas ações para responder às demandas da sociedade.

Depreende-se que as reformas administrativas visam aumentar a governança do Estado e indicam como determinado governo pretende exercer seu poder. A comunicação pública identifica o modo como esse governo vai se relacionar com a sociedade e mostrar como o novo projeto do governo será cumprido. Dessa forma, quando se pensa comunicação apenas como legitimidade do governo, a consequência será a busca pela persuasão e por uma comunicação que quer tornar hegemônica uma ideologia. Contudo, a comunicação entendida como governança é uma ferramenta de abertura do Estado para as demandas sociais, para que o cidadão possa acompanhar e participar da gestão pública.

Três marcos históricos para a organização política do Estado brasileiro e para a comunicação dos órgãos públicos se destacam no país: a) no governo de Getúlio Vargas, com centralização do poder estatal e institucionalização da comunicação; b) na ditadura militar; c) e na reforma administrativa do Estado empreendida pelo governo FHC, em 1995.

Depois da Revolução de 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, a administração pública no Brasil passou por sua primeira grande transformação no sentido de eliminar as forças aristocráticas e oligárquicas da República Velha, que governaram o país de forma patrimonial. Para tanto, Vargas instituiu um novo modelo de administração racional-legal, por meio da Reforma Burocrática de 1936. O marco dessa reforma foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), ocorrida durante o Estado Novo, a partir de 37. Ao Dasp incumbiu: a realização de concurso para ingresso no serviço público; a organização de pessoal; a administração orçamentária; a padronização das compras do Estado; dentre medidas que visavam a “racionalização geral de métodos” (BRESSER PEREIRA, in PINHEIRO, WILHEIM, SACHS (Orgs.), 2001, p. 232). Dessa

forma, o Dasp remodelou estrutura do funcionalismo, buscando corrigir práticas nepotistas e regalias do serviço público.

O surgimento de uma administração pública racional-burocrática foi casada com a centralização do poder e com o autoritarismo, durante a ditadura varguista. A mudança no aparato do Estado foi acompanhada ainda pela institucionalização da comunicação de governo no Brasil. Antes do Estado Novo, algumas instituições públicas já haviam demonstrado o uso sistematizado da comunicação como estratégia de divulgação de informações governamentais, como o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1909, no governo Nilo Peçanha. Entretanto, como marco de surgimento da atividade no país, Duarte (in DUARTE (Org.), 2003, p. 82-83) aponta a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1931.

O DIP tinha por finalidade controlar e censurar os meios de comunicação, além de propagandear imagem positiva do governo. À época, “jornais publicariam tudo o que saísse de qualquer repartição do governo” (BELTRÃO apud DUARTE (Org.), 2003, p. 83). Getúlio Vargas fez uso intensivo dos veículos de comunicação de massa, principalmente por meio do rádio, para propagar ideologia populista do regime. Pelo rádio, o presidente conversava com o povo, chegando até suas casas. O programa radiofônico “A hora do Brasil” – conhecido hoje como “A Voz do Brasil” – foi criado durante a Era Vargas e divulgava discursos do presidente aos cidadãos ouvintes. Todas as rádios eram obrigadas a transmitir diariamente esse programa de interesse governamental. A centralização do Estado veio acompanhada de instituições que colaboravam para que a comunicação governamental fosse de mão única. Não apenas não existiam instrumentos que possibilitassem a participação do cidadão na gestão estatal, como também se restringiu a liberdade de imprensa. A comunicação estatal era uma comunicação de massa, persuasiva e intensa.

Após o fim a Era Vargas, o DIP foi substituído pelo Departamento Nacional de Informações, que tratava da divulgação e do atendimento a jornalistas de forma mais isenta. Em 1944, foi criada a Agência Nacional para disseminar informações de interesse do governo. A situação permaneceu mais tranquila até o golpe militar (1964). O curto período democrático foi acompanhado da abertura do Estado para a fiscalização da opinião pública. No poder, os militares também investiram nas estratégias de comunicação: centralizaram a comunicação de governo e, em especial, fizeram uso de propagandas para divulgar informações ideológicas do regime com o intuito de legitimá-lo. Nesse período, foi criada a Assessoria Especiais de Relações Públicas (Aerp), com objetivo de estabelecer um canal de

comunicação entre o governo e a sociedade civil. Seu discurso era focado no esclarecimento da população sobre a necessidade do regime militar e de suas ações repressoras, no ufanismo em cima do desenvolvimento e do “milagre” econômico, além de criar e manter sentimentos patrióticos, cívicos e educativos da população em relação ao Brasil. Ressalta-se que a rede de comunicação militar, afora o trabalho da Aerp, era constituída por meios de comunicação privados sob controle direto do governo, como exemplo, a concessão de canais de rádio e televisão usada como moeda de troca ao apoio de grandes grupos econômicos à ditadura.

O sistema de cooptação, a cultura de controle da informação nos órgãos públicos e a recorrente acusação de ineficiência ajudaram a criar a fama – particularmente desde do AI-5 –, nas redações jornalísticas dos assessores de comunicação de governo serem incompetentes, bloqueadores do fluxo de comunicação, criadores de cortinas de fumaça, porta-vozes do autoritarismo e de fazerem jornalismo “chapa-branca” (DUARTE in DUARTE (Org.), 2003, p. 84). Uma definição de comunicação de governo totalmente contrária à ideia democrática de comunicação pública.

No campo administrativo os militares promoveram, segundo Bresser Pereira, uma reforma pioneira, consubstanciada no Decreto-Lei n. 200: A Reforma Administrativa de 1967. O autor argumenta que essa reforma procurou substituir a administração pública burocrática, reconhecida pela ditadura militar como um obstáculo ao desenvolvimento do Brasil, por uma administração de caráter mais gerencial. Dessa maneira, o governo

distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema de mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado (BRESSER PEREIRA, in PINHEIRO, WILHEIM, SACHS (Orgs.), 2001, p. 235).

Vale destacar que, embora os militares tenham lançado o primeiro experimento de administração gerencial, não foram capazes de levar adiante todos os princípios do conceito e, em nenhum momento, pretenderam democratizar o Estado, mas tão somente, torná-lo mais eficiente. A busca pela eficiência administrativa também se refletiu nas ações de comunicação do governo, visto que ambas são focadas no alcance do desenvolvimento do país. Bresser atribui à reforma de 67 o início do sucateamento da administração pública direta, como resultado da supervalorização dos órgãos da administração indireta.

Argumenta que a transição democrática, a partir de 1985, foi feita por meio de um retrocesso burocrático no campo da administração pública, que se manteve até 1995, quando o então presidente Fernando Henrique propôs reformar o aparelho do Estado. FHC foi o primeiro presidente, após a redemocratização do país, com legitimidade suficiente e governabilidade para empreender uma grande reforma administrativa. Cabe lembrar que, no governo Sarney, além da eleição ter sido indireta, e não por meio do voto universal, a inflação desenfreada e a crise do Plano Cruzado marcaram a instabilidade da gestão. Fernando Collor de Mello, de 1990 até 1992, mesmo sendo o primeiro presidente eleito popularmente, teve seu mandato interrompido após sofrer *impeachment*. Já Itamar Franco cumpriu mandato “tampão” de dois anos. Enquanto, FHC se elegeu em primeiro turno, em 1995, sendo reeleito em 1998.

Ministro da Administração do governo FHC, Bresser Pereira defendeu, no início de 1990, a necessidade de superar a administração pública burocrática. Nesse sentido, Bresser alegava que o Estado brasileiro não mais conseguia ser eficiente no atendimento à população. A administração concentrava e centralizava funções, possuía procedimentos rígidos e excesso de normas e regulamentos. Por isso, a reforma administrativa do Estado se tornava imperativa e visava aumentar a governança, tornando a administração eficiente e voltada à cidadania, e pretendia ser instrumento de defesa da coisa pública, aumentando a participação e o controle direto da administração pública pelos cidadãos. A modernização do aparelho do Estado tinha como objetivo beneficiar o cidadão, diminuindo o custo do Estado e aumentando a qualidade no atendimento às demandas sociais.

Como abordado anteriormente, observando a trajetória histórica e as mudanças ocorridas nos últimos anos, não apenas no que se refere ao regime político e de organização pública, mas no que diz respeito ao papel do Estado como regulador das relações de mercado, a reforma administrativa empreendida pelo governo FHC foi acompanhada pela reestruturação da comunicação governamental. Essa já estava prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado proposto pelo ex-ministro Bresser Pereira. A reforma administrativa de 1995, ao propor um Estado mais ágil e eficiente, sobretudo democrático e transparente, deu início ao processo de mudança do paradigma da comunicação de governo para uma comunicação de fato pública. Este artigo pretende verificar se, a medida em que o Estado avança em seu processo democrático, as reformas administrativas empreendidas são acompanhadas de mudanças na comunicação no sentido de torná-la comunicação pública e não apenas comunicação governamental.

A reforma do aparelho do Estado de 1995

No início da presidência de FHC, o governo implementou o chamado Plano de Reforma do Aparelho do Estado, concebido pelo ministro da Administração Federal Luiz Carlos Bresser Pereira, em consonância com um plano maior de reforma do Estado. De acordo com Bresser Pereira, na segunda metade dos anos de 1980, o Brasil enfrentava crise geral do Estado, ou seja, a redefinição do papel estatal na sociedade e na economia se fazia intempestiva. A crise englobava, basicamente, três dimensões: a crise fiscal; o esgotamento do modelo de intervenção estatal na economia nacional; e, por fim, a necessidade de superar a administração pública burocrática.

Ao propor a reforma administrativa do Estado, Bresser defendeu a substituição da administração pública burocrática, adotada no Brasil desde os anos de Getúlio Vargas, por um modelo de estrutura estatal “gerencial”. A administração pública burocrática se caracterizava pela centralização das funções, pela adoção de procedimentos rígidos e excesso de normas. Nesse sentido, para o autor, a burocracia se preocupava sobremaneira com procedimentos em detrimento de resultados. A cultura burocrática estava intensamente ocupada em evitar que práticas clientelistas ou patrimonialistas ocorressem no Estado.

A reforma da administração pública teve objetivo de aumentar a governança do Estado. A reforma estatal é um projeto mais amplo, enquanto a do aparelho estatal tem escopo mais restrito: “está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (MARE, 1995, p. 12). O problema anotado por Bresser na burocracia era que a rigidez, o custo e a ineficiência diminuam a governança estatal. Ademais, o aparelho burocrático era voltado para si, para controle interno. Em comparação ao modelo burocrático, a administração pública gerencial caracteriza-se por ser mais flexível, eficiente e voltada para o atendimento da população. A administração pública gerencial se baseia no controle dos resultados, buscando a eficiência da administração para atender, com maior qualidade nos serviços e redução dos custos. “Os resultados da ação do Estado são considerados bons [...] porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas” (MARE, 1995, p. 17). Em oposição à burocracia, a administração gerencial é descentralizada. Bresser enfoca que este tipo de estrutura de governo objetiva atender ao interesse público (coletivo), e não, ao do aparato do Estado. Explica que o modelo propõe o controle social da ação pública, por meio da modernização dos órgãos públicos.

Desse modo, a reforma do aparelho estatal, para o autor, era um meio de defesa da coisa pública (MARE, 1995, p. 14). Na democracia, a participação e o controle direto do poder público pelos cidadãos é um modo de defender a *res publica*. Para viabilizar a reforma do Estado eram necessárias mudanças de caráter legal e cultural (alteração de leis e padrões de conduta dos servidores públicos). Dentre os objetivos, o plano visava fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiassem a participação popular, na formulação e na avaliação das políticas públicas, viabilizando o controle social das ações. Desse modo, a reforma administrativa pretendia permitir ao Estado o atendimento das demandas sociais básicas e aprimorar a qualidade na prestação dos serviços públicos. Intencionava dar transparência nas ações de governo e possibilitar o acompanhamento e a avaliação, bem como disponibilizar as informações do governo para a sociedade, que não fossem privativas e/ou confidenciais.

Portanto, nota-se que o Plano de Reforma do governo aglutinava uma série de objetivos relacionados com a comunicação governamental, ao indicá-la como ferramenta para dotar o Estado de maior transparência. Porém, nessa época, o governo adota postura ambígua em relação aos planos e às ações de comunicação. Ao mesmo tempo em que a reforma administrativa do Estado orienta a governo para maior transparência e participação popular na vida pública, pouca importância é atribuída à área específica de comunicação de governo. Pela análise empreendida nesta pesquisa, não se identificou alterações profundas na estrutura e no trabalho da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom), como também não houve reforço no quadro efetivo de comunicadores públicos. Observa-se que a comunicação do governo federal foi terceirizada e quase praticamente limitada às pesquisas de opinião pública e *marketing* político.

A comunicação do governo FHC

O desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico no Brasil iniciou-se em 2000, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. A criação dos e-govs esteve vinculada aos objetivos do governo para modernizar a administração pública, e, nesse sentido, o programa se inseriu no quadro de melhoria da qualidade e da eficiência do serviço público prestado ao cidadão, previsto no Plano de Reforma do Aparelho do Estado. De acordo com Eduardo Henrique Diniz et al., entre as causas determinantes da adoção da tecnologia da informação de maneira intensiva e estratégica pelo governo FHC, estão as

forças provenientes do movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo.

Dessa maneira, o uso da tecnologia pelos órgãos públicos, possibilitado graças ao avanço e à universalização da infraestrutura de telecomunicações e da internet, serviu como um dos instrumentos necessários para se alcançar a melhoria da performance do setor público. Pode-se dizer que, após a implementação dos e-govs, houve um salto qualitativo na prestação dos serviços. O cidadão-cliente passou a ter atendimento mais descentralizado e mais flexível, através do uso da plataforma eletrônica. Além disso, a utilização dos e-govs mudou a maneira como o governo se interagia com o cidadão, dando mais transparência à ação pública.

O governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet, mas na mudança da maneira como o governo [...] atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. Isso inclui a melhoria dos processos da administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e *accountability* dos governos (DINIZ ET AL., 2009, p. 27).

Como parte do programa de e-govs, o Plano Plurianual, conhecido como “Avança Brasil”, entre 2000 e 2003, pela primeira vez na história brasileira, foi disponibilizado para o cidadão pela internet (www.abrasil.gov.br). Previsto na reforma do Estado, junto com o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, o PPA e a publicação da Lei da Responsabilidade Fiscal – que oficializa a consulta popular e a participação dos cidadãos na elaboração do orçamento público – foram instrumentos que introduziram alterações profundas na alocação de recursos e no ciclo de gestão do setor público.

O plano Avança Brasil foi concebido como instrumento de gestão que orientava a administração pública para resultados e para maior transparência na alocação e no gasto de dinheiro público. Esse plano previu, pioneiramente, metas e indicadores para o uso do recurso público, elencando programas estratégicos. Também contava com uma estrutura de avaliação dos programas e dos gastos pelo governo e pelos cidadãos, que tinham acesso aos dados via internet. Segundo Garces e Silveira, “a existência de um módulo do sistema especificamente para a sociedade tem a finalidade de dar transparência às ações de governo. O objetivo é apresentar o andamento do plano, usando uma linguagem fácil e mostrando casos de impacto dos programas” (2002, p. 60).

A implementação dos e-govs, em especial do Avança Brasil, demonstra a intenção governamental em fornecer informações úteis aos cidadãos. Portanto, o fluxo de comunicação de governo passa a se basear num processo de publicização das informações: o agente público adota medidas para disponibilizar dados, reconhecendo esse direito do cidadão em ter acesso a informações de caráter público. É válido ressaltar a importância desse primeiro passo em um processo de construção de uma comunicação pública, que promova e viabilize relacionamento mais participativo entre governantes e governados.

Se o governo FHC iniciava um processo de maior transparência na gestão pública, por exemplo, ao disponibilizar o Plano Plurianual Avança Brasil na internet, em outras ações de comunicação ativa e direta com o cidadão, ele não foi tão ousado. Para uma comunicação de governo, que tenha como princípio envolver a população na participação da vida pública, é necessária uma política de ações de médio e longo prazos. Essa deve planejar estratégias de mobilização popular por meio da disseminação de assuntos de interesse público para os vários segmentos sociais, que deem conhecimento à sociedade dos programas do governo e que divulguem os direitos dos cidadãos e os serviços públicos.

Em 1996, o governo publicou o Decreto-Lei n. 2004 – posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n. 3296/1999 – que tratou da Comunicação Social do Executivo Federal. Em ambas as leis, a Secretaria de Comunicação de Governo (Secom) foi designada como órgão central do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal. Aos ministérios e a demais unidades administrativas vinculadas diretamente à União, coube a função de órgãos setoriais. Nesse sentido, os planos e as ações de comunicação do governo federal foram centralizados na Secom, que repassava orientações para demais esferas da União. O governo inicia, assim, a dar organicidade a sua comunicação ao estruturar a Secom. Franklin Martins, então ministro da Comunicação Social do governo Lula, em 2010, ao palestrar sobre comunicação pública, argumentou que, no governo de FHC, a comunicação esteve dividida em três grandes áreas: Secretaria de Comunicação, Secretaria de Imprensa e Porta-voz. Para Martins, essas divisões internas terminavam por não dar unidade ao discurso governamental.

No início do primeiro mandato, o governo FHC contratou empresa para prestação de serviço de assessoria e consultoria em comunicação social, através do Edital para Tomada de preços n. 42/1996. As atividades dessa empresa vencedora seriam demandadas e cobradas pela Secom. Segundo Elizabeth Brandão, o documento “é o que melhor deixa transparecer a expectativa em relação à prática da comunicação pelo Governo

Fernando Henrique” (1998, p. 5). O Edital trazia anexo um *briefing*, com um projeto básico para a comunicação do governo. Para Brandão, esse projeto explicita “o pensamento da Presidência da República a respeito de como deve ser feita a comunicação pelo Executivo Federal e o que o governo espera obter com a implementação de uma Política de Comunicação Social”. Além de centralizar as ações na Presidência da República, a autora elenca outras duas orientações visíveis no Edital: a) a comunicação entendida como técnica de propaganda política; b) e a ênfase nas pesquisas de opinião pública que, tanto no texto do Edital como no do *briefing*, foram citadas várias vezes.

Seguem os principais serviços previstos nos documentos: elaboração de estudos e diagnósticos destinados ao aprimoramento da comunicação social do Executivo com os seus públicos de interesse; desenvolvimento de [...] pesquisas de opinião pública e a avaliação dos resultados; assessoria e consultoria no planejamento, contratação e supervisão de pesquisas de opinião pública necessárias à elaboração de estudos e de diagnósticos e para a manutenção e aperfeiçoamento de políticas, diretrizes, planos, programas, projetos e ações de comunicação social; conhecer desejos e aspirações da sociedade brasileira, os quais devem ser mensurados qualitativa e quantitativamente e aferidos em intervalos; sintetizar os traços fundamentais da identidade do governo; conhecer os resultados das ações de comunicação; etc. (BRANDÃO, 1998, p. 6-8). A autora conclui que, dentre as atividades propostas, se destaca a necessidade de pesquisa de opinião pública. Afirma também que as orientações preveem preocupação imediatista em satisfazer as expectativas e buscar respostas que provoquem simpatia e adesão da população a programas do governo.

É válido ressaltar ainda que, pelo Edital n. 42/96, a comunicação do governo FHC foi terceirizada. O Boletim Estatístico de Pessoal criado pelo ministro Bresser Pereira em 96 – documento que registra despesa de pessoal, como número de servidores, salários e estruturas e carreiras dos cargos – não dispõe de dados sobre contratação de comunicadores para atuar nos órgãos públicos federais no governo FHC. Ademais, o governo federal, ao criar e redefinir as carreiras públicas, não considerou essa função como carreira de Estado. Não houve a criação do cargo de Gestor em Comunicação Social, como ocorreu em algumas áreas estratégicas, a exemplo, para o cargo de Gestor em Políticas Públicas. Portanto, baseado na classificação dos setores do Estado e dos tipos de gestão propostos pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, depreende-se que a Comunicação Social não foi considerada pelo governo FHC como uma atividade exclusiva de Estado, integrante de seu núcleo estratégico. A contratação de profissionais concursados na área, em

especial de jornalistas, foi realizada a partir de 2007, após o governo Lula firmar um Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público.

A autora Elizabeth Brandão destaca também que, logo depois do Edital, em 1997, a Secom criou o Plano de Comunicação Institucional (PCI), um documento interno, com cerca de 10 páginas, “que seguiu os mesmos rumos já indicados nos documentos anteriores” (1998, p. 8). Brandão descreve as principais partes do plano, que indicava as ações que deveriam ser implementadas: a divulgação da agenda administrativa do governo; a regionalização da mídia e da mensagem; a integração das ações de propaganda, de imprensa e de relações públicas. O PCI, de acordo com a pesquisadora, criou necessidade de pesquisas de opinião quando ressaltava que “para dar consistência à comunicação, era preciso realizar pesquisa sobre os públicos-alvo”.

A comunicação do governo FHC torna-se ambígua, pois ao passo em que a Secom se limitava – como aponta documentos do órgão – a desenvolver pesquisas de opinião, áreas diversas no governo (como informática e administração) se preocupavam com a construção e disponibilização de dados e informações de interesse público. Brandão argumenta que a comunicação pública voltada à construção da cidadania não se restringe a pesquisas de opinião. Essas pesquisas são características do *marketing* político (1998, p.10).

É verdade que nem sempre pesquisas de opinião estão relacionadas ao *marketing*, e essa preocupação do governo FHC pode também demonstrar a intenção em se estabelecer uma relação comunicativa de mão dupla, na qual a sociedade ofereça um *feedback* ao governo sobre suas demandas. Novelli (2006, p. 86) pondera que esse tipo de comunicação de governo se baseia, porém, na definição prévia dos temas sobre os quais o poder público solicitará que os cidadãos opinem. Segundo a autora, “embora se possa utilizar ferramentas de comunicação dirigida, a perspectiva de fundo neste modelo é de que quem define a agenda temática dos assuntos a serem discutidos é o governo, e não o cidadão” (2006, p. 86), provocando relativa participação popular no processo comunicativo.

Portanto, o que se observa na administração de FHC é que ela não estrutura uma área de comunicação de governo preocupada em desenvolver atividades que visassem engajar o cidadão a participar ativamente da vida pública. O poder público se limitou a terceirizar essa função no âmbito do Executivo Federal, enfatizando as ações comunicativas em pesquisas de opinião.

Considerações finais

A reforma administrativa de 1995 teve como objetivo aumentar a governança do Estado, voltando as ações públicas para o atendimento do cidadão. Para tanto, essa reforma procurou aprimorar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços. Acreditava-se que a transparência das atividades do governo seria o caminho para a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas, viabilizando assim o controle social das ações governamentais. Dessa maneira, para alcançar os objetivos e implementar a reforma, o poder público precisou promover uma série de mudanças nas estratégias de comunicação do governo – reforçando o argumento de que modificações na organização da administração pública são historicamente acompanhadas por atualizações da comunicação de governo. Isso porque a comunicação operacionaliza a forma de relacionamento que o governo pretende estabelecer com a sociedade e, nesse sentido, está intimamente ligada à governança e à governabilidade dos agentes políticos.

Entretanto, apesar de o governo FHC reestruturar a Secom, centralizando as ações de comunicação do Executivo Federal neste órgão, os documentos normativos daquela época demonstram que a Secretaria se preocupava, prioritariamente, com o sucesso de uma Política de Comunicação voltada à satisfação imediata da opinião pública. Sem dúvidas, o governo modificou profundamente as bases da comunicação governamental. A reforma foi acompanhada pela transformação das estratégias comunicativas, ambas com uma vertente mais democrática. Porém, a noção atual de comunicação de governo como um instrumento de mobilização social e de participação do cidadão na fiscalização e controle das ações do Estado aparecem como preocupação do Executivo Federal em documentos e publicações de setores alheios à área de comunicação do governo. De acordo com Elizabeth Brandão, no texto “A tecnologia da Informação na Reforma do Estado: considerações sobre a prestação de serviços de informática na área pública”, escrito pelo ex-secretário de Recursos Logísticos do MARE, Ricardo Adolfo Saur, a preocupação com a comunicação pública voltada à construção da cidadania é colocada de forma explícita. Nele a dimensão política da comunicação é proposta como um novo paradigma para a Tecnologia de Informação. Afirma o documento: “Toda a informação governamental deve ser pública. [...] A consequência prática será o aparecimento de sistemas mais úteis ao cidadão, e não restritos à burocracia (BRANDÃO, 1998, p. 5). Fato que ocorre, por exemplo, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que previa modernizar a gestão para propiciar

engajamento social na vida pública – documento proposto também pelo MARE. No entanto, o governo federal, na prática, não se fortalece um setor de comunicação para realizar o que foi proposto nesse documento. As transformações pelas quais a comunicação de governo viveu na era FHC aconteceram, em grande parte, às margens da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

A abertura das informações de governo inverteu uma regra dominante na história recente do Brasil e se estabeleceu como um primeiro passo para a mobilização do cidadão na vida pública. A boa governança de uma administração inclui justamente a abertura do governo para escutar as opiniões e demandas dos cidadãos e considerá-las na formulação de políticas públicas. Assim é possível dar maior transparência a ações do poder público e responsabilizar os agentes políticos. O governo FHC iniciou um processo de abertura e de transparência do Estado, em consonância com o apregoado no Plano Diretor de reforma administrativa. Como abordado, o programa de governo eletrônico (e-gov) teve início nesse governo. Esse processo avançou no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Em 2004, a Controladoria-Geral da União – órgão responsável pela auditoria e pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos, criado na gestão FHC – criou o Portal da Transparência, que reuniu informações sobre gastos do governo federal em portal eletrônico, aumentando a transparência na gestão pública. Em 2012, o governo Dilma Rousseff publicou a Lei de Acesso à Informação, em um ciclo evolutivo da transparência pública no país.

A política de acesso à informação se inicia no governo FHC como parte integrante do projeto de reforma administrativa do Estado, que tinha objetivo de democratizar o acesso da sociedade ao poder público. É na gestão Lula que o termo “comunicação pública” aparece, pela primeira vez, em instrumentos normativos da Secom, no Decreto-Lei n. 7379/2010. O termo, de uso bastante recente no Executivo Federal, se refere à comunicação de governo que trabalhe com informação pública voltada para a cidadania e para o exercício da participação política pela sociedade. Nesse contexto, cabe à comunicação extrapolar a esfera de divulgação de dados, de pesquisas de opinião pública e de promoção dos governantes para se colocar como mecanismo de relacionamento entre os cidadãos e o Estado.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: Por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BRANDÃO, Elizabeth. Comunicação Pública. In: *XXI Congresso Brasileiro de Ciências de Comunicação*. Recife, setembro 1998.

DINIZ, Eduardo H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

DUARTE, Jorge (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. São Paulo: Atlas, 2003.

DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública*. 2006. Textos de referência [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <gisellepecin@gmail.com> em 4 set. 2012.

MARTINS, Franklin. *Ciclo de palestras: Comunicação Social*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995.

Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (1996). *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília: Secretaria de Recursos Humanos, maio 1996.

NOVELLI, Ana Lúcia. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. *Organicom*. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 77-89, jan./jun. 2006.

PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.