

## **Esfera pública em crise: o papel da comunicação estratégica e pública em meio à instabilidade institucional brasileira<sup>1</sup>**

Nemézio AMARAL FILHO<sup>2</sup>

Eduardo Guerra MURAD<sup>3</sup>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ

### **Resumo**

O artigo discute como estratégias de gerenciamento de crise utilizadas pelo setor privado podem ser adaptadas à realidade de empresas e órgãos públicos. O pano de fundo da discussão é composto pela crise política, institucional e econômica atravessada pelo País, e o desafio de levar adiante tais proposta de manutenção reputacional em um mercado de mídia que funciona como oligopólio. O texto chama atenção para aspectos legais e concorrenciais quanto à reputação das instituições públicas, responsáveis por ações de Estado, tendo os conglomerados de mídia agendas que nem sempre são as mesmas do poder público ou de vários segmentos sociais.

**Palavras-chave:** comunicação pública; governança corporativa; comunicação estratégica; reputação; mídia

### **Introdução**

Dizer que a esfera pública brasileira está em crise é um truísmo. Portanto, nos abstermos aqui de descer aos detalhes de suas causas políticas constantemente debatidas. Assim, pretendemos abordar com mais ênfase um aspecto de seus efeitos: os desafios que emergem ao poder público em ambiente democrático em meio à batalha de agendas de interesses conflitantes entre o público e o privado, tensionados pelo papel da comunicação organizacional e da comunicação pública no processo. Defenderemos que a democracia brasileira passa por um momento de inflexão, que tem na mídia corporativa um de seus principais players, e a necessidade de reposicionar a gestão institucional – não raramente em confronto com esse poderoso agente que representa o mercado de comunicação oligopolizado – é mais do que necessário: é urgente. Em jogo, a própria reputação institucional, independentemente dos ocupantes de momento os órgãos públicos. Por fim,

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentando no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional (DT3) no Congresso Nacional Intercom 2017.

<sup>2</sup> Professor adjunto do Departamento de Jornalismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

<sup>3</sup> Professor adjunto do Departamento de Relações Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

nos posicionaremos ao lado daqueles que defendem uma intervenção regulatória e democrática no modelo oligopolizado da grande mídia.

## 1. A reputação da mídia

Recentemente, o *Jornal Nacional* (29.06.2017) alardeou que 60% dos brasileiros confiam nas notícias veiculadas pela grande mídia. O programa repercutia pesquisa do Instituto Reuters para a Universidade de Oxford, Digital News Report 2017 (Disponível em: <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2017/overview-key-findings-2017/>). Segundo a pesquisa, o Brasil ficaria apenas atrás da Finlândia em termos de confiabilidade de seus veículos jornalísticos. O programa não mencionou os motivos das semelhanças percentuais entre os dois países.

Na Finlândia, são fortes a TV pública, a mídia regional e a defesa da língua local. São elementos que fortalecem o sentido de unidade em torno da pluralidade midiática. O Brasil segue o caminho oposto para garantir sua aceitação. Capitaneada pela TV, presente em 95,1% dos domicílios brasileiros, a estrutura de mídia é extremamente concentrada (IPEA, 2010), o que contribui para a formação do chamado “pensamento único”, um modo de ver hegemônico, que, desde os anos 1980, defende o estado mínimo e a assunção do mercado na esfera pública como solução para os males sociais, oscilando entre propostas liberais e neoliberais. Ressalte-se que o modelo concentrado no qual a grande mídia nacional prosperou impõem-se em afronta ao § 5º, do Art. 220 da Constituição Federal de 1988: “§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.” O artigo, porém, espera regulamentação há 29 anos. Qualquer iniciativa nesse sentido é em uníssono, nos grandes grupos jornalísticos, chamada de “censura” e atentado à “liberdade de expressão”, como sistematicamente têm denunciado pesquisadores como Bucci (2010) e Lima (2012). Mas o poder regulatório se faz sentir nos EUA (onde, aliás, segundo a pesquisa da Reuters, somente 30% dos norte-americanos demonstram confiança nas notícias veiculadas na grande mídia), Inglaterra, Portugal, França...<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Essa constatação talvez explique a análise aguda feita pelo ex-prefeito de São Paulo, em artigo recente na revista *Piauí*: “Um dos problemas do jornalismo no Brasil é a falta de regulação do mercado. Os meios de comunicação por aqui funcionam, do ponto de vista econômico, como oligopólio; e funcionam como monopólio do ponto de vista político. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/>. Acesso em: 14. Jul. 2017.

---

É importante ressaltar que em nenhum momento flertamos aqui com a ideia da imparcialidade ou neutralidade da mídia jornalística. Trata-se de uma impossibilidade já exaustivamente discutida – com uma ou outra voz isolada, reconhecemos – e que neste trabalho não é usado como argumento em si. Veículos jornalísticos podem – e, em nosso entender, *devem* – tomar posição. Mas, dois pré-requisito precisam ser observados: 1. o leitor precisa conhecer previamente o “lugar de fala” dos veículos que pretendem informa-lo; e 2. A garantia da pluralidade de opiniões, diferente ou não da dos donos dos veículos, necessita ser assegurada como condição inarredável da própria natureza do negócio jornalístico.

Como em um mercado institucionalmente oligopolizado, a exemplo do brasileiro, a natureza republicana dessa tarefa frequentemente é deixada de lado pelas grandes marcas jornalísticas (“marcas” para enfatizarmos seu caráter empresarial, tendente, como se espera, ao lucro) autores de diferentes matizes, além de coletivos pela democratização da mídia, defendem uma intervenção democrática regulatória, proposta pelo legislativo, ouvidos os diferentes segmentos sociais, preferencialmente os subrepresentados. A ideia é, em última análise, a construção de um contraponto “a concordância discursiva” (AMARAL FILHO, BOFF e MURAD, 2013) da grande mídia em torno de questões que são “consensuais” apenas para a própria grande mídia, como terceirizações, privatizações, redução do tamanho do Estado, precarização das relações de trabalho etc. Nesse sentido, textos de diferentes campos do saber, da Economia à Sociologia, têm apontado para as mesmas conclusões no que se refere ao poder da grande mídia de atuar na esfera pública, menos como mediadora e mais como agente: “Como ilustração da repercussão social que as notícias podem ter – como a informação, o boato, as versões, as insinuações, entre outras modalidades –, basta que se cite as elevações das bolsas de valores e das moedas em função de especulações muitas vezes iniciadas e/ou estimuladas pela mídia”<sup>5</sup>. (IPEA, 2010, p. 409).

Sabe-se, porém, que na atual crise institucional brasileira, o problema da democratização dos meios – quando se verifica que o poder nivelador da Internet tenha sido exagerado, ou, neste momento, ao menos antecipado – não se resolverá no curto prazo social. Por isso, organizações privadas com menores poderes de pressão sobre a mídia oligopolizada (sem contar com suas fontes: as assessorias de comunicação) e organismos públicos (não necessariamente representando política de governo, mas de

---

<sup>5</sup> Discutimos profundamente essa questão em outro trabalho. Ver: Amaral Filho (2017).

Estado) precisam de alternativas de representação e, portanto, de ingerência diferenciada e mutante na esfera pública em crise. Neste pequeno artigo, nos ateremos às possibilidades prático-teóricas da comunicação pública como instrumento da comunicação estratégica que mantenha e, quando necessário, transforme positivamente a reputação institucional.

## **2. Comunicação Pública como resistência institucional**

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação que a diferenciou de todas as seis outras que antecederam: pela primeira vez, a Carta Maior destinou todo um capítulo, o 5º, à Comunicação Social. O constituinte edificou um texto que procurava estabelecer diretrizes para o mercado de comunicação corporativa e, ao mesmo tempo, assegurar o acesso à informação de qualquer cidadão. Algo que claramente dava relevo ao papel das instituições públicas, do Estado, no processo de transparência de dados e de ações.

Dessa forma, o direito à informação tem o status constitucional de “direito fundamental”, aqueles consagrados, positivados (em sentido jurídico) por um estado em dado momento histórico. O direito à informação é, assim, aquilo que parte da literatura jurídica credita como integrante dos “direitos de quarta-geração”: além da informação, inclui-se aí o direito à democracia e ao pluralismo (BONAVIDES, 2008). Esses dois últimos conceitos são particularmente caros ao pano de fundo deste artigo, destinado à reflexão sobre os usos da Comunicação Social como ferramenta estratégica na política de representação institucional no País. De fato, não há comunicação eticamente responsável nem socialmente relevante produzida pelo Estado para o cidadão sem a estrita observância à democracia e ao pluralismo.

Mas, qual estratégia e qual comunicação defendemos? Primeiro, o conceito de estratégia que atravessa todo este texto é aquele que dialoga com as teorias das organizações, ou seja, o que pressupõe um plano com métodos para a consecução de um fim (CHIAVENATO, 2008). Certo é que a administração pública precisa ter outras preocupações semelhantes e, em muitos casos, mais além do que a iniciativa privada. Em função do princípio constitucional implícito da indisponibilidade do interesse público – ou seja, a administração pública não é proprietária dos bens e interesses públicos, deles não pode fazer o quizer, apenas os administra (Di PIETRO, 2005) -, a gestão proposta aqui se propõe avançar para além dos processos físicos e tecnológicos que agregam valor à informação (MARCHIORI, 2002). Antes de prosseguirmos é preciso dizer que neste

artigo concorda-se com a revisão bibliográfica do conceito feita por Bucci (2015) e sua sugestão de redefinição que vai ao encontro do que temos discutido:

A comunicação pública se compõe de ações informativas, consultas de opinião e práticas de interlocução em qualquer âmbito, postas em marcha por meio do emprego de recursos públicos, mediante processos decisórios transparentes, inclusivos e abertos ao acompanhamento, críticas e apelações da sociedade civil e à fiscalização regular dos órgãos de controle do Estado. Quanto às suas finalidades, a comunicação pública existe para promover o bem comum e o interesse público, sem incorrer, ainda que indiretamente, na promoção pessoal, partidária (do partido do governo), religiosa ou econômica de qualquer pessoa, grupo, família, empresa, igreja ou associação privada. (Idem, p. 69)

Em nossa proposta, está claro que a mencionada indisponibilidade do interesse público deve ser aplicada aos bens intangíveis do Estado, como, no âmbito da administração pública, ao conhecimento acumulado por profissionais que, como sabemos, só podem produzi-lo se financiados pelo povo, de vez que esses agentes públicos não buscam o lucro empresarial, mas garantir, de forma igualitária, acesso aos cidadãos aos “direitos de bem-estar”. Por isso, a importância da ação do constituinte de 1988 que instituiu o concurso público, em regra, como condição fundamental para o ingresso na função estatal, incluindo o profissional de comunicação, proporcionando estabilidade à atividade de gestão do conhecimento em qualquer área.

Neste ponto, é importante acentuar o crescimento da importância social conferida à transparência ativa (ideal há pouco tempo caro à Controladoria Geral da União) e por meio do qual a administração dar a conhecer seu trabalho à população, e não esperando ser cobrada por isso. Essa transparência não se resume à “prestação de contas” de natureza contábil.

É também por isso que o conceito de governança vem sendo cada vez mais aplicado ao setor público. Principalmente o defendido pelo Banco Mundial: “(...) a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1). Uma definição que a maioria dos autores em administração do Brasil concordam. “Cidadãos precisam exigir boa governança” (idem, p.18), aconselha o Banco. Transparência, prestação de contas e relações éticas são consideradas características de uma boa governança. Defendemos,

portanto, uma ação de *accountability* vertical, voltada para transparência da gestão e suas dimensões de esforço e resultado. “Cidadãos sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos”, constata o IPEA (2010, p.193) e assegura: “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos.” (Idem, Ibidem).

A teoria dos *enlightened stakeholders* (FRIEDMAN, 2000) ao discutir como, a partir da governança corporativa, uma organização deve agir para equilibrar os interesses dos diferentes públicos estratégicos e atingir seus objetivos, pondera acerca da constituição de espaços de consenso e dissenso coexistentes. Tais espaço ao abrigarem o encontro de mundos distintos para a construção de significados comuns, contemplam processos naturais de desgaste nos agentes sociais envolvidos. É importante que se dê o tempo necessário para que as mudanças individuais e na realidade (da comunidade, da organização e dos indivíduos) ocorram. Nem sempre, sabemos, isso é factível.

### 2.1.A reputação das instituições públicas

Mecanismos de transparência funcionam como ferramentas de gestão, entre outras coisas, por já personificarem dois momentos do processo da comunicação estratégica da comunicação organizacional, como o definido por Kunsh (2003): *o controle das ações* (O que deu certo? Onde estão os erros? O que faltou?); e o de *avaliação de resultados*, quando é preciso ponderar se “a comunicação ocorreu de forma simétrica entre a fonte (a organização) e os receptores (públicos envolvidos)”. (Idem, p. 275-6). E por isso mesmo, em nosso entender, a necessária junção entre *accountability vertical* e reputação. No primeiro caso,

O conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas. Em outros termos, o conceito vincula-se à obrigação de os agentes publicizarem suas ações e, por este meio, permitirem ao público – ou ao *principal* – atribuir responsabilidades por ações e resultados produzidos. Na medida em que se podem definir atores responsáveis por ações e resultados, individualizando as responsabilidades – em oposição à responsabilidade difusa –, é razoável supor que as ações daqueles serão mais bem controladas, e os incentivos para alcançá-las, tanto pela expectativa das recompensas quanto das punições, elevados (IPEA, 2010, p. 189).

Por seu turno, o conceito de reputação caminha nessa direção ao tratar das relações, das interações cotidianas, do posicionamento que adotamos diante dos outros agentes sociais, das relações de poder, do quanto conhecemos, entendemos e respeitamos os outros e a partir de que valores delineamos nosso comportamento enquanto organização. Bromley (2009) ressalta que uma organização é avaliada a partir de três níveis de fontes de informação:

(...) primeiro nível: com base na experiência pessoal; segundo nível: com base no que os colegas e amigos têm a dizer sobre uma organização ou produto; terceiro nível: com base em informações da mídia de massa, incluindo a publicidade paga e a propaganda não paga. (BROMLEY *apud* RIEL e FOMBRUN 2009, p.46, tradução nossa).

Um pensamento estratégico sobre esse aspecto levaria a organização a trabalhar de forma sistêmica, envolvendo todos os escalões e atividades e questionando a repercussão simbólica das atividades organizacionais em seu ambiente interno e externo. Uma organização não é uma ilha isolada dos sistemas sociais, das organizações e pessoas do território.

(...) é inteligente e estratégico que esteja bem consciente de que todas as pessoas e organizações do ambiente irão regular a sua maneira de agir, em relação a essa organização, pela imagem que tiverem dela, e não somente pelo que ela é (ou pelo que os seus dirigentes pensam que ela é) (TONI, 2009, p. 237).

A comunicação, nesse caso, seria um sistema dialógico de relacionamentos amplos, complexos e contextuais, pois a percepção global dos *stakeholders* sobre uma empresa ou instituição pública é construída a partir da promessa feita pela entidade, a percepção momentânea, ou seja, a imagem e, por fim, a reputação que é a resultante, ao longo do tempo das expectativas e experiências dos diversos públicos de interesse com a instituição. A reputação é uma construção *multi-stakeholder*, já que cada grupo terá um interesse e uma imagem distinta da organização.



A instituição, nesse processo, pode ser entendida, dentre várias conceituações, como uma representação dos atributos tangíveis e intangíveis, consolidados na identidade visual e na estrutura discursiva da organização.

A instituição pública, partindo da identidade da organização, permite à comunicação, desempenhar o seu papel de divulgar os atributos centrais e atrair os públicos de interesse a interagirem com a organização através de seus produtos e serviços, interfaceados pelas pessoas, pela arquitetura dos pontos de contato, pelos materiais e pelos símbolos e representações intangíveis utilizados. Falamos aqui então da marca simbólica de um órgão público, de um Estado, em relação a seus diferentes públicos.

A cada interação com a marca institucional, aferida por sua efetiva interação com o meio social, os públicos conhecem as características da organização e se deixam conhecer. A comunicação tende a fazer o papel gestor dos relacionamentos que se formam. Tais relacionamentos são uma construção coletiva. Mesmo que consideremos que, normalmente, uma comunidade não tem marca registrada que consolide sua identidade, ela também articula formas de auto-representação que serão confrontadas com a marca da organização (PEROTTO, 2007). Conforme as pontes culturais sejam construídas, as pessoas tenderão a deixar de olhar para o espelho e passarão a observar por uma janela, que gradativamente se tornará translúcida; e enxergarão o outro que se deixará ver através de uma gramática operativa de sentido.

A imagem organizacional, ou seja, “a configuração específica das percepções que os públicos têm sobre a organização (...) é um conjunto de significados pelo qual um objeto é conhecido e através do qual as pessoas o descrevem, lembram e se relacionam com ele (RIEL e FOMBRUN, 2009, p.40, tradução nossa)”. Essa imagem é parte de um recorte temporal e depende tanto do comportamento, dos atributos e da comunicação organizacional quanto dos elementos contextuais da interação entre marca e público. As experiências prévias, a cultura, os valores sociais e as expectativas irão influenciar essa percepção pontual sobre uma organização, suas marcas e produtos.

Essa imagem pode ser, e normalmente é, multifacetada. Cada *stakeholder* reterá uma fração do complexo de imagem projetado. A reputação ganhou força, justamente por ser capaz de capturar, consolidar e articular os efeitos da imagem organizacional. Ela trabalha a



estima, a confiança e a consistência da operação e do discurso organizacional. “(...) sem legitimidade, não há lealdade das massas (HABERMAS, 1989, p. 83)”.

Mesmo que a organização seja uma organização não-governamental (ONG) ou um órgão governamental, dimensões similares existirão. A visão integrada das dimensões operacionais da organização possibilita vislumbrar, pelo menos em parte, o efeito que o desequilíbrio entre ação e discurso pode causar nas relações estratégicas de uma organização. Uma visão sistêmica poderá dar suporte à continuidade da interação, pois nos diferentes pontos de contato de um interlocutor com a organização, ela deverá se demonstrar em uníssono. Um *juízo moral* será dado por seus grupos de interesse em cada ponto de contato.

### 3. Crise Institucional

Fatores como o acirramento da concorrência pela intensificação da globalização e os sistemas digitais de transparência pública e a pluralidade de fontes de informação provocada pelas redes sociais, deram relevo a questões como a reputação, mesmo em organizações públicas. O que significa a necessária articulação com o ambiente cultural (local, regional, nacional ou global). A posse de informações sistematizadas e mecanismos de governança não garante necessariamente a eficiência de uma organização. O gerenciamento preventivo de situações de risco torna-se cada vez mais necessário, o que, por sua vez, se traduz em novas demandas de comunicação e de governança, com o objetivo de viabilizar a permanência e a sustentabilidade de um capital reputacional que deve ser gerenciado (LOPES, 2008).

O que parece cada vez mais importante é a capacidade de compreensão desse universo de informação e de suas marcas culturais. As capacidades de produzir, fazer circular, armazenar e processar informações e conhecimentos são fundamentais nas transformações sociais efetivas. Com acesso a mais produtos e serviços, direitos e informações, os cidadãos demandam: (a) maior transparência; (b) maior coerência entre discursos e ações; (c) canais de diálogo/interação: para reclamarem e elogiarem; sugerirem e exigirem; se relacionarem ou apenas serem ouvidos. As organizações são agentes sociais e como tal interagem permanentemente com diversos interlocutores. Estes são chamados, tradicionalmente, de públicos, mas vem se consagrando, mais recentemente, a denominação de *stakeholders* ((FREEMAN, 2000 apud ARGYRIS; COOPER, 2003) termo que sugere pessoas com mais

pró-atividade e influência do que “público”, ao qual cabia, em princípio, somente assistir a organização como mero receptor de uma mensagem, ainda que sua opinião pudesse ser levada, eventualmente, em consideração.

Como nem sempre o interesse de um *stakeholder* converge com o interesse da organização, as tensões são inevitáveis. O diálogo com os *stakeholders* ocorre com mais frequência e intensidade conforme as intercessões operacionais (e às vezes ideológicas) da organização, com eles. Interesses/apostas são os motores das relações da sociedade com as organizações, e vice-versa. De acordo com Friedman (2000, p. 59, tradução nossa),

Corporações têm públicos de interesse, ou seja, grupos e indivíduos que se beneficiam ou são afetados por elas, e que têm seus direitos violados ou respeitados pelas ações corporativas. O conceito de *stakeholder* (públicos de interesses) é uma generalização da noção de *stockholders* (acionistas), os quais têm algumas reivindicações especiais sobre a firma. Assim como os acionistas têm direito a demandarem certas ações do gestor, os outros públicos de interesse têm o direito de fazerem reivindicações.

Assim, as organizações constroem, deliberadamente, discursos, compostos por um conjunto de mensagens que, supostamente, irão gerar alinhamento com as expectativas dos *stakeholders* de maneira a encontrar um espaço intercultural de entendimento e, em última análise, legitimar a organização e seu papel na sociedade.

Essas mensagens podem ser, na melhor das hipóteses, coerentes com as ações da organização, ou, na pior, simplesmente ser seu arsenal retórico para fins de persuasão da opinião pública. Aqui encontramos um forte ponto de convergência entre a comunicação e a governança já que,

Mais do que “a obrigação de informar”, a Administração deve cultivar o “desejo de informar”, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros. A comunicação não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas deve contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, p. 9).

Um problema intrínseco é a assimetria informacional tanto da organização para seus controladores quando para os demais públicos de interesse. No caso específico de

situações de crise é indispensável minimizar a assimetria e construir canais diretos de relacionamento que permitam maior transparência e convergência de interesses.

O trabalho preventivo pode permitir, inclusive, que situações consideradas trágicas não tenham consequências duradouras para a reputação da organização. Tudo depende das estruturas de relacionamento com os públicos interessados, o discurso público e as ações concretas adotadas. “Risco e confiança se entrelaçam, a confiança normalmente servindo para reduzir ou minimizar os perigos aos quais estão sujeitos tipos específicos de atividade.” (GIDDENS, 1991, p. 42).

#### **4. A crise de imagem dos órgãos públicos**

Diante do cenário político-econômico brasileiro, as crises de reputação organizacional são esperadas. É possível identificar uma tipologia das que mais afetam o setor público: crises de relacionamento com ONGs; crises de relacionamento com servidores e sindicatos; crises de relacionamento com outras instâncias do Poder Público; crises de relacionamento com a imprensa; crises de postura e atitudes da direção da organização etc.

Nessas crises, que podemos denominar genericamente de *crises de práticas organizacionais*, o discurso da reputação e da responsabilidade social e ambiental são confrontados com as atitudes reais da organização e evidenciam-se contradições entre imagem *versus* prática organizacional. Muitas vezes uma organização consegue contornar a crise como algo passível de acontecer dentro de sua rotina operacional, um incidente, e este novo discurso (a falibilidade organizacional) funciona como esparadrapo da imagem no momento crítico. Daí a importância de se acumular “crédito” com os *stakeholders* em diálogos prévios, e, sobretudo, numa trajetória de práticas coerentes com discursos.

No caso das crises de práticas organizacionais, o que está em jogo não são as normas e condutas operacionais, mas as normas e condutas éticas e morais da organização e de seus representantes.

A pergunta que cabe é – ainda temos fé nos organismos públicos, nos governantes e nas estruturas político-partidárias? Ou ainda, temos fé na mídia e em sua capacidade de servir, de forma ponderada, seu papel público de vetor democrático? Seja qual for a resposta, apesar

do processo de simplificação dos fatos, exagero dos pontos dramáticos do ocorrido e da livre interpretação das atitudes organizacionais, em situações de crise, a reputação construída de forma consistente dá à organização, pelo menos, o direito a ser ouvida.

Fombrun (2007) propõe que “reputar” (gerenciar a reputação), normalmente, leva a uma sequência cíclica de sete etapas que ocorreria paralelamente aos processos de antecipação de crises: (1) identificação dos *stakeholders* prioritários, (2) mapear a percepção dos públicos prioritários sobre a organização, (3) hierarquizar os atributos que mais interessam, na perspectiva dos grupos de interesse, (4) definir o que está sendo feito pela comunicação, (5) expressar/comunicar, de forma coerente, o que a organização está fazendo que contribua com a plataforma reputacional, (6) engajar os atores sociais relevantes para adequar as propostas de ação e o discurso organizacional, (7) mensurar os efeitos das iniciativas reputacionais sobre a percepção dos *stakeholders*.

Essa atividade prévia permite ao gestor das relações públicas da organização, (1) antecipar demandas dos grupos de interesse e resolver potenciais crises antes que ocorram, (2) sensibilizar e capacitar os públicos internos a endereçarem e gerenciarem as demandas existentes, (3) elaborar, implementar e gerenciar propostas estratégicas que atendam às demandas identificadas. “É necessário ir além das explicações de senso comum, porque em ciências sociais e comportamentais o senso comum raramente é uma boa aproximação inicial da verdade (SJÖBERG, 2007, p. 81, tradução nossa). Por exemplo, em casos de comunicação de crise não se pode trabalhar apenas com informações de mão única. É necessário que seja uma comunicação dialogada. Alves (2007) aponta que as crises podem estar em estado de latência ou em progressão. Os dois casos são críticos, mas a situação de progressão traz a crise para o cotidiano da organização. Ela pode reagir e eliminar o processo ou se acostumar, ficando cega aos reais riscos que correm a operação e a reputação.

O endereçamento de uma questão, segundo Fombrun e Riel (2009), poderá ser feito de quatro formas: (a) via diálogo, (b) ações legais – advogados, (c) silêncio e (d) estratégias de comunicação de crise. Cada uma dessas escolhas tem um reflexo na operação e na reputação da organização. O grau de impacto no cotidiano operacional e sobre a reputação podem levar a estratégias reativas unilaterais, nas quais se espera a abordagem dos públicos de interesse para traçar uma reação. É o caso em que a organização permanece em silêncio até ser convocada a se posicionar por que os reflexos sobre a operação e a reputação são

pequenos. Reativo bilateral, quando a organização ainda irá esperar a reação preliminar dos *stakeholders*, mas adota estratégias de diálogo, de debate e construção participativa das soluções. Nesses casos a repercussão sobre a operação ou sobre a reputação é mediana e a outra é baixa. [...] “se preparar para o diálogo requer o estabelecimento de uma comunicação bidirecional com os proprietários da questão, e o reconhecimento de que há uma perda de autonomia por parte da empresa em lidar com o problema por conta própria.” (FOMBRUN; RIEL, 2009, p. 204, tradução nossa). A organização deve se antecipar aos outros agentes sociais e traçar estratégias amplas e efetivas de construção participativa da solução. O grau de ativismo social, o nível do capital social e a consistência da mobilização social, midiaticamente conduzidas ou não, serão elementos importantes nessa análise.

### **Conclusão**

Tomamos emprestado ferramentas teóricas tradicionalmente voltadas para a análise das organizações privadas para analisar, em termos gerais, as possibilidades de projeção da reputação de organismos públicos porque, entre outras razões, há uma tradição no gerenciamento de imagem em meio às crises que frequentemente afetam o setor privado. O esgarçamento institucional que o País vem sendo submetido há pelos menos três anos sugere crises semelhante ou até piores em função de algumas questões específicas do setor público e da própria desregulamentação do mercado de mídia no Brasil. No primeiro caso, em função até da forte tradição patrimonialista brasileira, o setor público nacional, para a maioria dos brasileiros, ainda é uma caixa preta. No segundo caso, quando estratégias de comunicação e de transparência pública são – ou pelo menos eram, até o impeachment de Dilma Rousseff – discutidas parece se esquecer um enorme elefante branco em movimento na sala de vidro da democracia à brasileira: o mercado concentrado de mídia que pode, ao próprio alvitre, sabotar qualquer proposta mais consistente de criação de canais autônomos de diálogo entre diferentes públicos com qualquer organização, notadamente as públicas.

Enquanto o parlamento não age ao menos na direção o fomento do debate, cabe aos profissionais de Comunicação Pública (RPs, jornalistas, publicitários), em parceria com as gerências das empresas e órgãos públicos, preocupadas com questões de Estado, enfrentar a batalha por boa reputação. O que defendemos mais acima foi que conceitos como o de *accountability*, governança corporativa e ética como instrumentos de gestão podem reduzir, e muito, os problemas. Mas não serão a solução definitiva enquanto a questão central não

for enfrentada: como posicionar instituições públicas num meio social em que a democracia só se realiza numa esfera pública midiaticizada e nas mãos de poucos agentes privados?

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Eduardo Prestes. Comunicação de risco, elemento-chave na gestão de crises corporativas e um desafio para o século XXI: a teoria na prática, situação atual e tendências. **Organicom** - revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas. São Paulo, ano 4, n. 6, p. 87-113, 1. sem. 2007.

AMARAL FILHO, Nemézio. O humor do mercado: o discurso econômico na grande imprensa e a admissibilidade do impeachment de Dilma Rousseff. **TrajEthos**. University of Montreal. 2016, pp. 147-165. Disponível em:  
[file:///C:/Users/nfilho/Downloads/amaral\\_filho\\_trajethos\\_51%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/nfilho/Downloads/amaral_filho_trajethos_51%20(6).pdf). Acesso em: 14 jul. 2017.

AMARAL FILHO, Nemézio; BOFF, Emmanoel; e MURAD, Eduardo. **Comunicação Organizacional Verde: Economia, Marketing Ambiental e Diálogo Social para a Sustentabilidade Corporativa**. Rio de Janeiro: Ed. Editório, 2013.  
BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

DIGITAL News Report 2017. Reuters Institute: University of Oxford. Disponível em:  
<http://www.digitalnewsreport.org/survey/2017/overview-key-findings-2017/>

FOMBRUN, Charles J. The two faces of reputation risk: anticipating downside losses while exploiting upside gains. **Organicom** - revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas. São Paulo, ano 4, n. 7, p. 71-83, 2. sem. 2007.

FOMBRUN, Charles J; RIEL, Cees, Van. The reputation landscape. **Corporate Reputation Review**, New York, v. 1, n. 1-2, p. 5-13, 2009. Disponível em:  
<<http://www.reputationinstitute.com/knowledge-center/search?query=the+reputational+landscape&results=10&search=1>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

FRIEDMAN, Milton. The social responsibility of business is increase its profits. In: DIENHART, John W. **Business, institutions and ethics**. New York: Oxford University Press, 2000.

---

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

HADDAD, Fernando. O que aprendi nos livros: um encontro com o patrimonialismo brasileiro. Piauí, n. 129, jul. 2017. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/>. Acesso em 14 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/index.php/publicacoes/codigo-das-melhores-praticas>. Acesso em: 05 set. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Estado, Instituições e Democracia: democracia. Brasília: Ipea, 2010.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão X liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia** (2ª edição). São Paulo: Publisher, 2012.

LOPES, Valéria Siqueira de Castro. Relações públicas em mercados especializados. In:

KUNSCH, Margarida Maria, Khroling (Org.). **Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2008, p. 155-168.

SJÖBERG, Lennart. Risk communication between experts and the public: perceptions and intentions. **Organicom** - revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas. São Paulo, ano 4, n. 6, p. 66-85, 1. sem. 2007.

WORLD BANK. Governance and Development. Washington DC, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em 07 jul. 2017.