

Comunicação governamental: relações públicas e princípios legais da administração pública

Cleber MORELLI-MENDES¹
Marcela Guimarães e SILVA²
Tiago Costa MARTINS³

Resumo

Esse estudo tem como objetivo analisar os princípios da administração pública conforme descrito pela Constituição Federal e da comunicação organizacional e a partir desses, estabelecer uma inter-relação com a atividade de relações públicas na gestão pública. Assim, através da pesquisa bibliográfica sobre a ação governamental por meio dos dispositivos legais que regem tal prática e dos princípios das relações públicas governamental, pode-se constatar que tais atividades se processam pautadas por princípios semelhantes, e que alguns são intrínsecos tanto na definição quanto na sua aplicabilidade, pois todos buscam preservar os interesses dos cidadãos.

Palavras-chave: Gestão pública. Leis. Publicidade.

Abstract

This paper aims to analyze the principles of public administration as described by the Federal Constitution and organizational communication, and from these establish an interrelation with the activity of public relations in public administration. Therefore, through literature research about on government action through the legal provisions governing such practice and the principles of government public relations, it can be noted that such activities are conducted guided by similar principles, and some are intrinsic in the definition and in its applicability, because all seek to preserve the interests of citizens.

Keywords: Public administration. Laws. Publicity.

¹ Doutorando em Ciências da Comunicação pela Universidade Católica Portuguesa (Portugal). E-mail: morelli.mendes@yahoo.com.br .

² Doutora em Extensão Rural na Universidade Federal de Santa Maria. Professora Adjunta do Curso de Relações Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: marcelasilva@unipampa.edu.br .

³ Doutor em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor Assistente do Curso de Relações Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: tiagomartins@unipampa.edu.br .

Introdução

A comunicação governamental é tema de debate na esfera social tanto pela sua importância, quanto pela forma como é utilizada. A publicidade que pode ser compreendida por meio dos dispositivos legais como a própria comunicação governamental, se divide em duas esferas de debate quanto ao seu uso. Segundo Gino Giacomini Filho (2004), por um lado existe a defesa de tal publicidade como uma instrumentalidade: de informação aos cidadãos, inclusive o conhecimento dos serviços públicos; de elemento persuasivo no que diz respeito às mudanças culturais necessárias; e de estratégia de relações públicas para uma imagem saudável.

Entretanto, alguns pesquisadores consideram a publicidade governamental um simples modo de autopromoção das pessoas que possuem cargos públicos, desvirtuando o real interesse público e utilizando-se da chamada máquina pública para a troca de favores em tempos de eleição.

Para essa vertente, a comunicação governamental pode ser compreendida como estratégia política, vinculada a interesses da iniciativa privada ou de pessoas, comprometendo o processo democrático e a própria gestão pública. E assim, a informação de interesse comum entre a administração pública, cidadão e iniciativa privada torna-se uma moeda de troca entre os envolvidos no processo. Compreendendo-se através desse cenário, a comunicação governamental se evidencia concomitante com o momento sócio-político atual, que cercado por interesses da iniciativa privada e pessoais, destoam a ideia original de democracia. As informações de interesse comum entre administrações públicas, cidadãos e iniciativa privada atuam como insumo para esse processo de interesse entre minorias e majorias.

A conjuntura sugere pensar a comunicação governamental como a responsável por estabelecer e garantir o processo da comunicação, que é dialogar, ser compreendido e compreender. Segundo Salgado (in FARIAS, 2011), acrescenta-se à ideia governamental o objetivo de esclarecer, educar e conscientizar, beneficiando todos os cidadãos. Comunicação governamental, no nosso entender, consiste no fluxo de informação, formas de relacionamento e, acima de tudo, na atitude pró-ativa da

administração pública para com o cidadão, tendo por base os princípios jurídicos para sua aplicação.

Segundo Duarte (2009), no que diz respeito as principais responsabilidades da comunicação governamental, pode-se citar: a população compreender o que cada serviço e agente público faz, como requisitar e aonde criticar; informar sobre as obrigações da população (como eleições e imposto de renda) ou campanhas sazonais de saúde (como prevenção a dengue ou vacinas) e de caráter social (como campanha do agasalho ou coleta seletiva); informar com sucesso os andamentos dos projetos, prioridades e ações em torno da administração; ser transparente em respeito a prestação de contas, facilitando o acompanhamento da população; disponibilizar e informar sobre o direito da população em acessar as estatísticas locais, processos, legislações, licitações, contratos e editais públicos; garantir um mercado justo, sem priorizar determinadas empresas ou empresários. Em suma, a comunicação na esfera governamental deve ser instrumento para valorização e promoção do interesse público, orientação dos governantes e induzir uma maior participação e compreensão da população.

Todas as responsabilidades citadas anteriormente podem ser enquadradas nas competências da atividade de relações públicas (RRPP), que articula de forma alinhada os interesses dos públicos envolvidos. Dentre os campos de atuação das RRPP está o governamental - que tem como objetivo divulgar para a população questões de interesse coletivo que englobam a esfera da gestão pública (FOSSATTI, 2006). Esse processo ocorre através da gestão das redes de comunicação nas organizações públicas, buscando uma maior interação da população. Outro ponto fundamental é a responsabilidade de criar e gerir estratégias para solucionar os conflitos entre os públicos internos - servidores públicos - e externos - os demais cidadãos.

Atualmente, se presencia um cenário repleto de profissionais sem curso superior ou de formação não especializada, assumindo as responsabilidades de um Relações Públicas na esfera governamental, principalmente com altos cargos como Diretor ou Secretário de Comunicação nas administrações municipais. Quem se prejudica com isso é a população e o próprio governante, pois muitas vezes não se faz compreender ou não consegue justificar tais ações gerando uma rejeição popular. Todos esses pontos levantados são erros que poderiam ser corrigidos e, principalmente, evitados se

houvesse uma conscientização de que o trabalho da comunicação governamental deveria ser feito por um profissional da área, especificamente pelo Relações Públicas. Mas é possível aplicar as técnicas e práticas das RRPP “mercadológica” no contexto governamental? No que é possível se embasar para atuar em órgãos governamentais?

Nesse contexto, a proposta deste estudo é elucidar alguns aspectos singulares do campo teórico/prático das relações públicas governamentais que podem surgir a partir dos questionamentos acima. A teoria concentra sua análise na Constituição Federal de 1988, através dos dispositivos que embasam a prática administrativa pública.

Assim, este estudo é uma tentativa de elucidar reflexivamente as peculiaridades que envolvem a atuação das relações públicas no campo governamental, uma contribuição incipiente, mas oportuna para as RRPP.

Relações Públicas e comunicação governamental

A comunicação governamental é considerada uma atividade inserida no mix das relações públicas. No que tange tanto aos aspectos teóricos quanto aos práticos da atividade, o campo governamental ainda é o baluarte da atuação profissional. De 1862, quando o presidente Lincoln cria nos Estados Unidos um serviço informativo oficial no departamento de agricultura, em diante a comunicação governamental e as relações públicas nesse setor foram dinamizadas ao ponto de, hoje, serem ampliadas para uma comunicação pública – foco central no “agente ativo” chamado cidadão.

A comunicação governamental e a profissão de relações públicas foram criadas, regulamentadas e muito executadas pelos governos ditatoriais num período circunscrito por Getúlio Vargas até Emílio Médici (WEBER, 2000). Neste extenso intervalo os doutos no ensino e na pesquisa da área debruçaram-se em criar conceitos e entendimento da comunicação organizacional nos governos, bem como a atuação das relações públicas: Candido Teobaldo de Souza Andrade é a referência fundamental para o contexto teórico; Gaudêncio Torquato do Rego volta-se para a ação prática da comunicação em governos, por exemplo.

No entanto, nota-se na bibliografia recorrente uma carência de informações e formas de apresentação dos procedimentos específicos da comunicação governamental. A comunicação organizacional na gestão pública obedece aos dispositivos legais de

uma administração pública e isso é o ponto nevrálgico para discernir comunicação e relações públicas no campo governamental.

O caso brasileiro da gestão pública é peculiar em termos de conceitos e de práticas e podem ser analisadas pela vertente gerencial e societal. O enfoque gerencial está centrado no pensamento organizacional privado, no qual a gestão estratégica é o determinante das relações produtivas. Por seu turno, a vertente societal volta-se para a intersubjetividade das relações sociais, a qual privilegia a gestão social e sua dimensão sociopolítica no processo de tomada de decisão (TENÓRIO, 2005, p. 13).

Dentro do contexto da administração pública gerencial, uma forma de adaptação às recomendações gerenciais privadas, ou da administração pública societal, uma gestão focada nas demandas de públicos-alvos (PAULA, 2005, p.175), permanece as ações e os procedimentos legais. A comunicação governamental está sujeita as normas e preceitos que configuram a administração pública. Até por que faz parte da própria atividade pública do Estado criar os dispositivos que vão definir e reger suas práticas e nesse ínterim a comunicação governamental não foge deste propósito. Portanto, de antemão, não se pode inserir as relações públicas governamentais (comunicação governamental) no mesmo viés teórico e prático das RRPP para o mercado.

Sendo assim, é prerrogativa deste estudo compreender os procedimentos legais da administração pública para localizar as relações públicas nesse contexto.

Os princípios jurídicos da Administração Pública brasileira

É possível inferir que a normatização das relações públicas governamentais está contida no conjunto legal que forma a Constituição Federal do Brasil de 1988. Não que a regulamentação seja expressa em algum dispositivo específico, mas inserida em pressupostos mais amplos que abarcam tal atuação. Isso é válido ao considerar que de acordo com a Constituição os atos de um ente público, seja da administração pública ou do servidor público, devem obedecer aos princípios jurídicos estabelecidos nesta carta constitucional.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Cada um dos princípios desempenha um papel de regramento da prática administrativa pública e da atuação do servidor público. Ou seja, tanto a atividade quanto a pessoa que a exerce. O que é válido para a comunicação governamental quanto para o profissional de comunicação social ou relações públicas. Vale dizer que o responsável pela atividade não é necessariamente um profissional da área.

Mas o que significam esses princípios? Quais as associações possíveis para a atividade e o profissional da comunicação governamental? Indagações oportunas que levarão a singularidade (e diferencial) da atividade de comunicação nos governos em detrimento do setor mercadológico, por exemplo. São eles:

Legalidade – De acordo com a Constituição Federal no inciso II do art. 5.º, a legalidade parte do princípio de que nenhum cidadão tem obrigação de fazer ou deixar de fazer algo, se isso não estiver previsto em lei.

Sendo assim, um administrador (servidor) público deverá atuar de acordo com as leis. No ambiente da administração pública, esse princípio define que as obrigações, direitos e deveres legais definirão que não é qualquer prática, conduta ou, até mesmo, idiosincrasias que poderão ser realizadas nesse contexto.

Impessoalidade – Esse princípio preconiza que qualquer indivíduo no exercício de um cargo ou função na administração pública deverá se guiar pelo interesse da população. Com isso, fica evidente que o mesmo não poderá priorizar interesses próprios ou de terceiros em detrimento aos da população.

A imagem do administrador público não pode sobrepor à imagem da administração pública, sendo assim, atos de caráter pessoal que são aplicadas com recursos públicos, seja ele direto ou indireto, não são permitidos - por exemplo, a organização de uma festa em nome do administrador ou sua foto/seu nome em maior destaque que o da administração em alguma veiculação.

Moralidade – Esse pode ser considerado um dos princípios mais difíceis de contextualizar verbalmente, pela infinidade de situações e práticas possível de ocorrer e que não condizem com as finalidades da administração pública.

Alguns exemplos podem ser citados para ilustrar a violação desse princípio: compra de veículo luxuoso para deslocamento dos administradores público, sendo que parte da frota está sucateada; ou a realização de um grande evento festivo - aniversário da cidade, por exemplo - dias depois de uma trágica enchente.

Publicidade - A utilização da publicidade deve ser transparente e parte do princípio que todos os cidadãos tem direito de serem informados sobre as ações e práticas dos administradores públicos em exercício. Assim, todo ato deve ser publicado, como diz a Constituição Federal:

Art. 37, § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Dois pontos são fundamentais: o caráter educativo, informativo ou de orientação social; e a ausência de nomes, imagens e símbolos para evitar “desobedecer” os princípios da impessoalidade e moralidade.

Eficiência – Esse princípio deve pautar todas as práticas do servidor (administrador) público. Sendo assim, toda ação deve produzir um resultado rápido e preciso, e compete ao administrador agir de modo efêmero e exato, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Se os princípios que norteiam as relações públicas e a administração pública são comuns, a verificação da aplicabilidade desses princípios é uma possibilidade para compreensão de como ocorrem na prática dos servidores (administradores) públicos.

Os princípios das relações públicas governamental

Os princípios são normas integradas ao sistema jurídico-normativo brasileiro. Por esta compreensão já é válido mencionar a especificidade da atividade de relações públicas no campo governamental. No entanto, diante das necessidades cada vez mais necessárias de manter o cidadão informado sobre as ações e funcionamento da gestão pública, as administrações estão valorizando as práticas da comunicação governamental.

Desta forma, se há princípios normativos e uma prática necessária, torna-se imperativo compreender como a comunicação, de maneira geral, e as relações públicas, de modo específico, se efetivam em termos de normas basilares da administração pública, como afirma Salgado,

A comunicação estatal ou governamental (propriamente dita), que se refere à comunicação formal, originária nas redes e no sistema oficial, inserido nas organizações públicas, e tem como tarefa difundir, com a opinião pública, questões ou temas significativos da área governamental, visando ao conhecimento e à participação do cidadão; (SALGADO in FARIAS, 2011, p.255)

De acordo com Salgado (in FARIAS, 2011), tais princípios das relações públicas governamentais seriam:

Correta, concisa e objetiva: a informação deve ser transmitida de forma autêntica, sempre almejando esclarecer e educar todos os munícipes; também precisa ser clara e objetiva, evitando sentidos dúbios sub entendimentos ou lacunas, que sejam preenchidas por interpretação e por fim distorçam a informação original; a linguagem deve ser formal, mas simplificada, dispensando o português “super culto”, que naturalmente exclui a compreensão da grande parte da população.

Oportuna e transparente: a mensagem e suas informações devem ser imediatas, atuais, presentes e que expressem exatamente no momento, evitando maiores explicações fora do tempo certo; tão importante quanto, é a transparência, que deve garantir a credibilidade da informação, não permitindo ofensivas em possíveis espaços tênues.

Abrangente e total: a informação não é para as minorias, por isso deve ser transmitida de forma simples e amplificada, alcançando, sem nenhum tipo de discriminação ou favorecimento, todos os munícipes; assim como deve ser transmitida em sua totalidade, sem recortes ou parciais que ocultem algum tipo de informação, seja ela importante ou não ao julgamento do emissor.

Atual: em tempos de mídias sociais e informações imediatas, a mensagem emitida pela administração pública também deve ser instantânea, se posicionando sempre com atualidade – sem ferir nenhum princípio da administração pública.

Ressalta-se que tais princípios podem ser aplicados à qualquer atividade das relações públicas governamentais e da comunicação governamental, pois ambas estão a serviço do atendimento dos interesses dos cidadãos através da gestão pública.

Conclusão

Conforme a análise dos princípios da administração pública e da comunicação governamental é possível observar um compartilhamento de diretrizes associadas e singulares na atividade comunicativa da administração pública. Os princípios da prática comunicativa elencados por Salgado (2011), estão em consonância com os princípios de administração pública. Especialmente a normatização da “publicidade”, que deve zelar pela maior disseminação e compreensão da informação.

Já os princípios que ditam a informação como oportuna e transparente pode-se dizer que estão inclusos no princípio da “moralidade” na administração pública, que devem considerar todos os cidadãos como parte do processo, não os excluindo, independente de sua posição social. Além disso, pode ser somado as diretrizes de abrangência e totalidade, e com o princípio da Legalidade, que firma direitos e deveres de todos os cidadãos perante a Constituição, sem exceção, privilégio ou discriminação de qualquer tipo, estabelecendo-se assim, uma inter-relação entre os princípios na prática.

Por fim, o princípio de Atualidade, na comunicação, pode ser relacionado ao da Eficiência da administração, perpetuando ações imediatas e eficientes, sem violar a ética e os princípios – da comunicação governamental e da administração pública.

Portanto, compreender quais e como os princípios da administração pública se efetivam e associar com as práticas comunicativas no ambiente governamental deve ser o primeiro passo para atuação neste setor. A aplicação correta de tais princípios orientará os gestores públicos em busca de uma comunicação eficiente e eficaz para com os cidadãos. Por consequência, contribuindo na correta aplicação dos recursos públicos e no atendimento dos interesses da população.

Referências

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Administração de relações públicas no governo**. São Paulo: Loyola, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. República Federativa do Brasil. Texto compilado, 1988. capturado do site << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ >> em 13 de dezembro de 2014.

DUARTE, Jorge (Org); Vários Autores. **Comunicação pública:** estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

FILHO, Gino Giacomini. **Percepções sociais sobre a publicidade de entidades públicas** IN: OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). Comunicação Pública. Campinas: Editora Alínea, 2004.

FORTES, Waldyr Gutierrez. **Relações Públicas:** processo, funções, tecnologia e estratégias. São Paulo: Editora Summus, 2003.

FOSSATTI, Nelson Costa. **Gestão da comunicação na esfera pública municipal.** Porto Alegre: Editora Sulina, 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública.** São Paulo: Editora FGV, 2005.

SALGADO, Paulo Régis. **Comunicação organizacional: a ótica das relações públicas governamentais.** In FARIAS, Luiz Alberto de (Org.). Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos. São Paulo: Summus, 2011.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação: organizacional e política.** São Paulo: Editora Cengage Learning, 2002.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação e espetáculos da política.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.