

Experiência francesa impulsiona o debate sobre comunicação pública no Brasil¹

French experience drives the debate on public communication in Brazil

La experiencia francesa impulsa el debate sobre comunicación pública en Brasil

Pierre Zémor

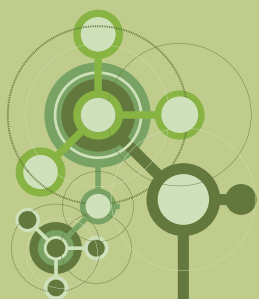
- Conselheiro de Estado
- Ex-presidente da Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
- E-mail: pierre.zemor@wanadoo.fr



Jorge Duarte

- Doutor e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp)
- Formado em Jornalismo e em Relações Públicas pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel).
- Presidente da ABCPública.
- E-mail: j_duarte@terra.com.br

¹ A publicação da palestra “Comunicação pública, a experiência francesa” foi autorizada pelo palestrante Pierre Zémor.



RESUMO

Este artigo contextualiza e transcreve a palestra de Pierre Zémor, realizada em Brasília em 2009, na qual ele discute as práticas e os desafios da comunicação pública com base na experiência francesa. Zémor destaca a importância da transparência, do diálogo e do engajamento cidadão como pilares fundamentais para a comunicação pública em democracias. A palestra ilustra como os conceitos desenvolvidos na França e na Europa podem oferecer insights valiosos e servir de inspiração para o aprimoramento da comunicação pública no Brasil, ressaltando a necessidade de adaptação e inovação nesse campo.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA • PIERRE ZÉMOR • DEMOCRACIA • ENGAJAMENTO CIDADÃO.

ABSTRACT

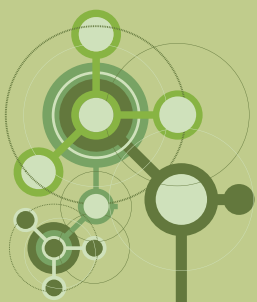
This study contextualizes and transcribes Pierre Zémor's lecture, delivered in Brasília in 2009, in which he discusses the practices and challenges of public communication based on the French experience. Zémor emphasizes the importance of transparency, dialogue, and citizen engagement as fundamental pillars for public communication in democracies. His lecture highlights how concepts developed in France and Europe can offer valuable insights and inspire the enhancement of public communication in Brazil, underscoring the need for adaptation and innovation in this field.

KEYWORDS: PUBLIC COMMUNICATION • PIERRE ZÉMOR • DEMOCRACY • ECITIZEN ENGAGEMENT.

RESUMEN

Este artículo contextualiza y transcribe la conferencia de Pierre Zémor, impartida en Brasília en 2009, en la que se abordan las prácticas y los desafíos de la comunicación pública a partir de la experiencia francesa. Zémor subraya la importancia de la transparencia, el diálogo y la participación ciudadana como pilares fundamentales para la comunicación pública en las democracias. La conferencia destaca cómo los conceptos desarrollados en Francia y Europa pueden ofrecer valiosos conocimientos y servir de inspiración para mejorar la comunicación pública en Brasil, resaltando la necesidad de adaptación e innovación en este campo.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA • PIERRE ZÉMOR • DEMOCRACIA • PARTICIPACIÓN CIUDADANA.



INTRODUÇÃO

Em 24 de abril de 2009, uma sexta-feira, Pierre Zémor fez apresentação em reunião com um grupo de cerca de 25 dirigentes do governo brasileiro e representantes da França, com a presença do então ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), Franklin Martins. À tarde, ministrou palestra aberta, na Enap, que contou com a presença de mais de 150 pessoas, principalmente profissionais de comunicação do governo, professores e alunos de diferentes instituições. Em ambos os encontros, abordou comunicação pública a partir da experiência francesa.

Pierre Zémor palestrou como presidente da Federação Europeia de Associações de Comunicação Pública, fundador e então presidente da associação francesa Communication Publique e Conselheiro de Estado Honorário da França. Oficial da Legião de Honra francesa, Zémor é autor de diversos livros e artigos sobre comunicação pública e inspirou o início dos debates acadêmicos no Brasil sobre o tema já nos anos 1990. As pesquisadoras Elizabeth Pazito Brandão e Heloiza Mattos foram responsáveis pela introdução e disseminação dos textos de Pierre Zémor no Brasil já nos anos 1990 (Barros & Bernardes, 2009), e, convidadas pelos organizadores, atuaram como debatedoras da palestra.

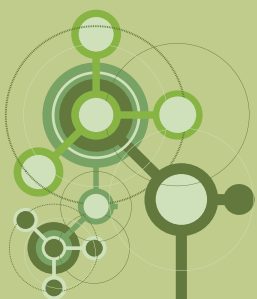
Zémor atendeu a convite formulado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Secom da Presidência da República. A Secom, na época, mantinha uma agenda de articulação e estratégia em comunicação pública e, logo depois, formalizaria a criação de uma diretoria específica de Comunicação Pública (Santos & Lobo, 2022). Entre as atividades, havia um programa de capacitação em comunicação de governo e a Enap era uma parceira no desenvolvimento de atividades. Para a presença de Zémor em Brasília, Enap/Secom contaram com apoio da Embaixada da França. A palestra foi uma das primeiras atividades dentro da programação do *Ano da França no Brasil*, que ocorreu de 21 de abril a 15 de novembro de 2009.

Em sua abordagem sobre comunicação pública, Pierre Zémor extraiu lições da experiência e realidade francesas, propondo reflexões com ampla aplicabilidade aos contextos democráticos. Ele observou que, em solo francês, a comunicação pública se desenvolveu ao longo de décadas, emergindo como uma prática distintiva em contraste com as formas de comunicação estatal, social e política, que, tradicionalmente, são moldadas e simplificadas pela mídia e pela publicidade em direção a atividades meramente promocionais ou de gerenciamento de imagem.

Zémor aborda a comunicação pública como um processo dinâmico de compartilhamento e intercâmbio de informações relevantes ao público, enfatizando que tal responsabilidade recai sobre instituições públicas e entidades com missões voltadas ao interesse coletivo. Essa concepção sublinha a importância da informação, do compartilhamento e da interação, propondo que uma comunicação efetiva necessita de um receptor engajado – o cidadão. Ele salientou que, para alcançar autenticidade e eficácia, a comunicação pública deve transcender o modelo tradicional de distribuição unilateral de informações, favorecendo a instauração de um diálogo verdadeiro que valorize o cidadão não somente como destinatário, mas como participante ativo no processo democrático.

Ao analisar a prática da comunicação pública, Zémor enfatizou a importância de direcioná-la para o estabelecimento de um diálogo produtivo e significativo, capaz de informar adequadamente os cidadãos enquanto assegura que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. Para ele, tal dinâmica é essencial para a saúde de uma democracia, pois fomenta uma cidadania bem-informada e participativa, apta a contribuir ativamente na esfera pública.

A interpretação de comunicação pública por Zémor destaca a necessidade crítica de transparência, diálogo e engajamento cidadão como pilares da interação entre instituições públicas e a sociedade. Ele posiciona a comunicação pública



como um elemento crucial da democracia, imprescindível para o desenvolvimento de uma sociedade bem-informada, responsiva e comprometida.

Durante os debates, Elizabeth Brandão realçou como Zémor serviu de inspiração para inúmeros profissionais emergentes em um período marcante de renovação democrática e surgimento de uma nova sociedade civil. Heloiza Matos destacou a “inegável contribuição” de Zémor ao campo da comunicação pública no Brasil, apontando sua habilidade em demonstrar que a comunicação pública ultrapassa os limites das mensagens institucionais do governo, alcançando aqueles anteriormente sem voz. (Pierre Zémor fala sobre..., 2009).

Apresentamos, nesta edição, a íntegra da palestra de Pierre Zémor.

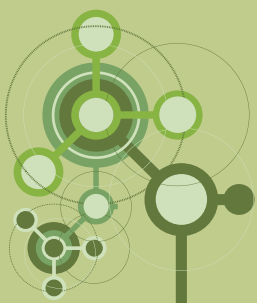
PALESTRA “COMUNICAÇÃO PÚBLICA, A EXPERIÊNCIA FRANCESA”

Estou muito feliz de terminar uma estadia de cerca de doze dias no Brasil com uma delegação de membros do Conselho de Estado, o que possibilitou a descoberta desse grande país, diverso e dinâmico, e me possibilitou, e isso é algo que foi preparado, uma armadilha muito agradável do Jorge Duarte e da Heloiza Matos, para que eu pudesse integrar novos conhecimentos sobre seu país às minhas reflexões sobre a comunicação pública na França. No final das contas, trata-se de um modelo relativo, pois, na França, temos uma tradição e uma cultura institucional que tornaram as coisas mais difíceis para alcançar uma comunicação pública natural, como eu acho que vocês podem conseguir estabelecer aqui mais facilmente.

A comunicação pública definiu-se de forma difícil na França, porque temos uma cultura histórica e uma informação contida e até secreta da ação pública. A tradição muito centralizada da história francesa fazia com que a informação partisse de cima, fosse do rei, da República centralizada, da reconstrução no pós-guerra ou da última Constituição. Assim, temos uma informação, de acordo com o termo que gostam de usar na França, transcendente, descendente e condescendente.

A comunicação pública, além de tudo, só encontrou seu nome há 25 ou 30 anos, após muitas hesitações e apelações sobre a comunicação do Estado, a comunicação social e a comunicação política, sendo ajudada pelos jornalistas e publicitários que tendiam a encorajar os atores públicos a reduzir a comunicação a apenas publicidade ou relações com a imprensa. Para a democracia, isso é realmente muito insuficiente. A democracia não pode simplesmente adotar o know-how de comunicação de empresas concorrentes, que fazem promoção/publicidade, e contentar-se com transpor métodos provenientes de técnicas muito ricas, como o marketing – a respeito do qual tenho muitas coisas respeitadas a dizer, pois fui professor de Política e Estratégia de Empresa na Escola de Comércio. O marketing é muito inteligente, mas precisa ser usado de forma inteligente. Ele não tem interesse algum se você não estiver em um mercado concorrencial onde é preciso ganhar partes de mercado.

No serviço público, na presença dos poderes públicos, não há mercado concorrencial. Talvez, no momento das eleições, observe-se esse comportamento de concorrência e propaganda. Mas o marketing político pode existir mesmo se não aplicado ao serviço público, mas à representação dos poderes durante o exercício de seu mandato, seja no âmbito do prefeito, de um governador ou da presidência. São comunicações longas do exercício do poder que devem, em princípio, se afastar desses momentos concorrenciais de conquista do poder. Aos poucos, a comunicação pública tomou seu lugar, definiu-se na França e eu posso citar novamente a definição que está no livrinho traduzido, em parte, aqui: a Comunicação Pública é o compartilhamento e a troca de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade incumbe a uma instituição pública ou a um organismo com uma missão de interesse coletivo. Consequentemente, há várias afirmações aqui: informar, compartilhar, trocar. É preciso cuidar do receptor. Para o interesse geral, para o serviço público, o receptor é o cidadão. Portanto, a CP, ao se desenvolver, vai contra a corrente dessa informação descendente. A comunicação é cada vez mais vista como necessária ao bom funcionamento



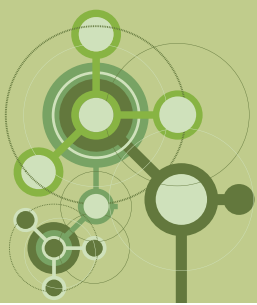
de uma democracia. Ela se baseia em regras simples: o emissor, que é responsável por sua missão e tem seu papel claro; sabe por que o interesse geral prevê essa instituição pública, a lei, os textos, as disposições, a tradição consagrada pelos eleitos. Portanto, há um emissor que deve saber qual é seu papel, e delimitá-lo. A primeira condição é ter uma lucidez em relação a si mesmo.

A segunda condição para se comunicar é reconhecer o outro. É essencial levar em consideração o interlocutor: os cidadãos, os grupos na sociedade, as atividades que se organizam por meio de entidades profissionais, sindicatos. Todos esses públicos-alvo, mais ou menos agrupados, são os interlocutores do poder público, inclusive o cidadão individual. Portanto, não se pode falar ao público geral como se ele fosse uma média de todas as preocupações mencionadas. A palavra pública precisa ser capaz de dirigir-se individualmente ou ter uma ressonância individual, mesmo em mensagens destinadas a uma grande massa. A segunda condição, portanto, é considerar o receptor. Aqui reside uma grande diferença em relação à história da informação na França, à informação tal como concebida pelos publicitários, ou ainda à informação fornecida pelos jornalistas que afirmam entregar a verdade. A grande diferença é o receptor. Um receptor ativo, o cidadão capaz de influenciar as mensagens que recebe do emissor, é fundamental para que haja uma comunicação eficaz, sem a qual o diálogo se torna impossível. É claro que deve haver uma relação entre emissor e receptor, que envolve não apenas uma técnica de mídia e suporte, mas também uma relação irracional, inconsciente, afetiva, que estabelece um vínculo; dentro do “tubo” da mídia deve haver um “lubrificante” que é a relação de confiança, para que a mensagem possa passar. Mensagens não são eficazes sem uma boa relação.

Temos a impressão de que a televisão é o meio mais poderoso de comunicação, por alcançar muitas pessoas de forma espetacular, mas pesquisas dos últimos 20 ou 30 anos mostram que, na comunicação via televisão, ao tentarmos entender o que é recebido pelo espectador, percebemos que 65% são impressões visuais, como “ele usava uma gravata vermelha”, e 25% são percepções sobre o caráter, como “ah, ele é determinado”. Há um baixo engajamento na recepção de conteúdo, restando apenas 10% para o conteúdo efetivo. Políticos que acreditam ser suficiente aparecer no noticiário da televisão para transmitir suas ideias e mensagens estão enganados, iludidos pela crença de que tal comunicação tem um efeito duradouro, quando, na verdade, esse tipo de comunicação produz um efeito muito efêmero. Esse efeito é breve porque existe uma relação instantânea que cria uma mobilização psicológica no espectador ou na pessoa presente em um evento. No entanto, em um encontro presencial, a dinâmica é diferente devido à atmosfera criada, situando-nos mais firmemente no campo da comunicação. Análises de programas de televisão mostram que pessoas já convencidas de uma ideia tendem a reforçar suas crenças; indivíduos céticos podem mudar ligeiramente, mas não significativamente; e a massa indecisa pode ser momentaneamente convencida, mas essa convicção é geralmente de curta duração, com os indiferentes retornando à indiferença após 48 horas. Portanto, não houve comunicação efetiva, pois, para que a mensagem permaneça, é necessário que o cidadão a receba de forma ativa. Idealmente, ele deveria poder interagir, o que não é possível diante de uma televisão; é essencial que os atores públicos encontrem maneiras de engajar ativamente o receptor, permitindo associações efetivas.

Para isso, distingo algumas categorias de comunicação. Primeiramente, temos as informações obrigatórias, aquelas que devem ser fornecidas ao cidadão, explicando como a coletividade funciona. É necessário prestar contas do que estamos fazendo. A Constituição Francesa, no artigo 15 do preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem, estabelece que todos os agentes públicos devem prestar contas de sua administração para a sociedade. Portanto, temos aí um grande volume de informações que precisam ser transmitidas para que possamos participar do jogo coletivo.

Em seguida, temos comunicações que visam informar, promover os serviços públicos, dar a conhecer. O cidadão interessar-se-á por ela se souber que se trata de um serviço público; conseqüentemente, existe interesse no funcionamento da sua vida, no seu ambiente, nas suas relações com o serviço público, e ele tem interesse em utilizar esse serviço que está sendo promovido, pois a promoção aqui não tem sentido de concorrência. Não é possível preferir outra coisa a um serviço de registro civil ou

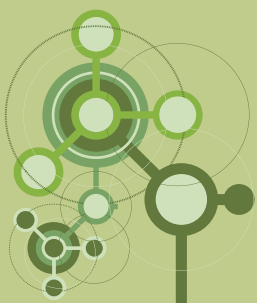


escolher algo diferente de um serviço de assistência social. Esses serviços estão inscritos em uma relação em que explicamos e justificamos a utilidade da disposição, do texto, do processo, do procedimento, e essa é a diferença. Não afirmamos que um produto é melhor que outro por possuir determinada qualidade. Nesse caso, não existe comparação. É preciso justificar que não existe produto que possa substituir um procedimento público ou uma ação pública.

Inicialmente, a comunicação pública na França buscou inspiração nas empresas privadas, adotando técnicas e metodologias da publicidade, do marketing e de todas as formas de atividades de concorrência privada. Mas percebemos que isso não era suficiente. Chegamos a um ponto de onde não podíamos avançar mais. Então, como ir além? Efetivamente, era necessário definir a especificidade da comunicação pública, que deve ter, obrigatoriamente, uma atitude pedagógica. Sabemos que, na pedagogia, se nos limitarmos à aula, à conferência, a uma exposição de uma hora em sala, não temos como saber se a pedagogia funcionou. A pedagogia eficaz é aquela que alcança o nível do outro, entende seu nível de conhecimento e, a partir daí, não só engaja um diálogo – pois há coisas a serem ditas e aprendidas –, mas também registra os conteúdos da comunicação. Essa abordagem também vale para jornalistas. Explico aos jornalistas que os programas nos quais a audiência pode fazer perguntas permitem transmitir uma informação de melhor qualidade, pois eles prepararam a informação com seus conhecimentos, vão ler o conteúdo no microfone, e, se alguém ligar e dizer algo como: “Ah, mas isso funciona bem quando minha esposa está desempregada etc.”, nesse momento percebem que não forneceram toda a informação e que é preciso reformulá-la. Se desejam uma informação completa e correta, obtêm-na por meio da comunicação; caso contrário, como mencionei antes, é como jogar uma garrafa ao mar – uma comunicação sem retorno, sem feedback. Reconhecer a essencialidade do receptor é um passo significativo em direção ao funcionamento da democracia.

As diferenças entre a informação que será divulgada e a capacidade de provocar reações nos cidadãos, de elevar seu nível de compreensão e incentivá-los a participar, são significativas. Embora os cidadãos frequentemente já se satisfaçam por serem considerados, tendo suas perguntas ouvidas e suas preocupações levadas em conta, esse momento possibilita avançar em um intercâmbio que promove um debate público mais rico, especialmente quando há questões a serem decididas. É nesse espectro de comunicação, que engloba a distribuição de informações obrigatórias ao público, informações práticas para a vida em comunidade, a promoção de serviços e a valorização do funcionamento das instituições – um aspecto cívico –, que situo a importância do diálogo. Seja no guichê, nas repartições ou em todas as instituições públicas, o diálogo emerge como um método essencial para disseminar informações, principalmente porque é por meio do entendimento de situações específicas que podemos aplicar a lei geral. Levantamentos e sondagens na França demonstram o desejo por uma maior igualdade no tratamento dos cidadãos, incentivando a administração a focar em particularidades. Em suma, é crucial direcionar-se a cada questão específica, a cada preocupação concreta, para fornecer a explicação adequada da regra geral, adaptando-a conforme necessário, sem se limitar à região, estado, histórico rural ou industrial, cultura de origem ou esquemas mentais. Afinal, alcançar a igualdade implica tratar os cidadãos de maneira diferenciada, considerando a vasta diversidade cultural e de níveis socioeconômicos. Portanto, o diálogo é fundamental para a transmissão eficaz da mensagem.

Além disso, quando nos deparamos com mensagens ainda não totalmente definidas – como no caso de reformas ou grandes projetos que buscam alterar a estrutura da sociedade – adentramos a esfera política da comunicação pública. É essencial fomentar o entendimento, a participação e a escuta ativa das oposições para reconhecer tanto os pontos de discordância quanto os de concordância. O estabelecimento de um compromisso é necessário para coexistirmos harmoniosamente, baseando-se na pedagogia do compromisso social, que depende de um debate contraditório. Essa abordagem também se aplica ao jornalismo, contrariando a noção de que os jornalistas possuem e transmitem a verdade absoluta. A verdade, na humanidade, emerge de investigação e confrontação. Incidentes internacionais baseados em falsos rumores – como uma suposta agressão no metrô, que acabou se revelando um mal-entendido e causou um alvoroço desnecessário – sublinham a importância de intensificar as investigações diante de mudanças. As paixões que tais mudanças suscitam não podem



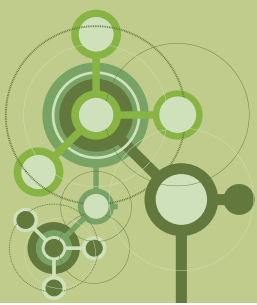
ser ignoradas; devem ser ouvidas e canalizadas para a racionalidade. Afinal, a sociedade e a linguagem são construídas sobre a racionalidade.

Assim, diante de emoções irracionais, os atores públicos devem garantir a qualidade da informação, possibilitando que parte dessas emoções seja racionalizada, mesmo quando não há consenso sobre o conteúdo. O grande desafio da política é alcançar compromissos que permitam o avanço da sociedade, semelhante ao modo como a investigação jornalística pode revelar verdades e como um juiz encontra a verdade humana por meio do debate contraditório. Essa noção de debate, pelo reconhecimento de dificuldades, é vital para avançarmos em uma comunicação que promova o desenvolvimento da democracia, incentivando os serviços públicos a adotarem práticas de pesquisa, escuta e participação cidadã em fóruns para avaliar e aprimorar a recepção dos serviços públicos e o tratamento de problemas. Isso se faz bastante na França.

Insisto bastante nos diversos registros da comunicação. A comunicação pública vai além de simples publicidade e mídia; ela se fundamenta, primordialmente, na relação com o cidadão. Obviamente, as empresas não compartilham os mesmos objetivos e obrigações. Quando as empresas buscam participar ativamente da vida comunitária, atuando como cidadãos e contribuindo para o desenvolvimento sustentável, é essencial que considerem como isso demanda sacrifícios em seus modos habituais de comunicação, pois não se pode descartar os esforços de responsabilidade social em favor da publicidade direcionada a acionistas. O cidadão não pode ser reduzido à figura de consumidor. Ele possui uma mentalidade de cliente, pois temos um lado consumidor em nós, mas também somos cidadãos da nossa cidade, do Brasil e do mundo. Há contradições nesse cenário, incluindo conflitos de interesse.

O grande desafio não reside apenas na oposição entre interesses particulares e interesse geral, mas nos conflitos entre os diversos interesses gerais, tais como entre a necessidade de transporte e a qualidade de vida, a redução de deslocamentos e de consumo – questões complexas dessa natureza. Abordar esses problemas não é tarefa exclusiva de administradores ou políticos ao definirem políticas, pois envolve a evolução do comportamento individual. Portanto, é crucial preparar-se para uma abordagem comunicativa cada vez mais eficaz, especialmente em períodos de crise global. Esse é meu entendimento sobre a comunicação pública e seus diferentes registros.

Quem é o comunicador público? Na França, temos uma variedade de emissores e comunicadores públicos: as cidades, os departamentos, as regiões, os grupos profissionais. Temos os municípios e os estabelecimentos, organismos que desempenham missões de serviço público, algumas vezes de caráter nacional. Os Correios, por exemplo, podem ser vistos como uma empresa pública que executa uma missão de serviço público, mas também é possível atribuir uma missão de serviço público a uma empresa privada. Assim, nessa missão, a comunicação deve ser adaptada a uma ação que é pública. Não se pode tratar alguém que vai pagar um pedágio em uma autoestrada simplesmente como um consumidor de quilômetros de autoestrada, pois trata-se de uma concessão de serviço público, e há questões de segurança e policiamento do trânsito envolvidas. Portanto, é necessário explicar e considerar que as pessoas não agem apenas como clientes e consumidores, mas também como cidadãos que respeitam uma regra coletiva e estão cientes dos perigos para os outros. Podemos observar que existe uma ampla gama de emissores públicos, mas na associação que fundei há 20 anos, no Conselho de Estado na França, reunimos os responsáveis de cada ministério, das agências, dos organismos públicos, das atividades dos municípios. Não reunimos todas as cidades, pois temos 36 mil municípios, mas contamos com uma boa amostra. Também reunimos associações que agregam cidades, permitindo que a reflexão sobre a comunicação pública se espalhe por uma rede ampla. Esse esforço é um movimento de descentralização e de busca por proximidade. Notamos que, no campo, a comunicação é muito mais fácil quando as pessoas se conhecem e interagem. Quando perguntado na França qual é o representante do Estado mais próximo, as pessoas frequentemente respondem que é o prefeito. Até recentemente, o prefeito não era considerado um representante do Estado. Ele é um magistrado público para algumas de suas competências, mas, sobretudo, um eleito que desenvolve e anima a cidade.

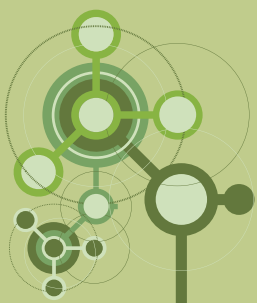


O que os comunicadores públicos devem fazer? Quando listei os tipos de comunicação, não mencionei a comunicação interna. Um comunicador público está inserido em uma instituição. Conseguiremos comunicar melhor externamente quando conseguirmos nos comunicar bem internamente. Essa é uma regra importante: a comunicação interna é valiosa por duas razões. Uma razão, comum às empresas, é que a comunicação interna anima a estrutura, facilita a preparação das estratégias e das comissões de trabalho. Isso tudo é verdade. Contudo, há um motivo adicional nas instituições públicas: cada agente público deve prestar contas do seu trabalho. Há uma necessidade de transparência sobre como a instituição funciona internamente. Para comunicar-se bem externamente, é essencial que os agentes, os funcionários, compreendam bem o papel e as funções da comunicação interna, preparando adequadamente a comunicação externa, que é a segunda razão fundamental. Para brilhar no exterior, é preciso estar organizado internamente.

Quem pode ser considerado comunicador público no contexto dos serviços? No início da comunicação pública, acreditava-se que os comunicadores públicos fossem especialistas vindos de agências de propaganda e jornalismo. Isso se devia, em grande parte, à proximidade com os gabinetes políticos, onde a impressão era de que, resolvendo os problemas com jornalistas, tudo estaria solucionado. Contudo, esqueceu-se de que existe um triângulo: a instituição, o jornalista e o cidadão. O desafio não se limita necessariamente à relação com o jornalista. Os jornalistas se estabeleceram no ápice desse triângulo, mas, na realidade, o principal problema das instituições públicas reside na relação binária entre a instituição, o serviço, o poder, de um lado, e o público, o cidadão, do outro. Os jornalistas integram essa relação gradualmente, dada a força considerável da mídia. Quanto mais forte ela é, menos útil se torna, principalmente a televisão, que não é necessariamente a melhor mídia para elevar o nível do debate público. Eles se impuseram pela força da mídia, a ponto de Marshall McLuhan afirmar que “o meio é a mensagem”. De fato, ao observarmos um jornalista de renome nacional na televisão, preocupamo-nos apenas com sua imagem, e a principal mensagem acaba sendo a presença do jornalista, e não o conteúdo transmitido. Assim, a televisão não é necessariamente uma mídia de pedagogia pública e política, mas um instrumento de simplificação e promoção. Eles dizem: “Bem, você tem um minuto”. Essa é a lógica da propaganda: encontrar um slogan, uma frase impactante.

É necessário repensar o diálogo entre a instituição pública e o cidadão, e a discussão com jornalistas, que ocorrerá em posição mais equilibrada. Descobri com grande satisfação que, no Brasil, desenvolveu-se um jornalismo público, inclusive no Supremo Tribunal Federal (STF), com câmeras geridas pelo próprio tribunal. Isso possibilita fornecer informações de interesse geral, pois não podemos esperar que os jornalistas façam isso. Eles, por uma questão cultural, frequentemente não apreciam as instituições. Com a informação pública direta, temos a oportunidade de selecionar os temas mais relevantes, respeitando a independência jornalística. Não é porque eles não podem fornecer essa informação que devemos excluí-los, muito pelo contrário. Se conseguirmos fornecer essa informação, eles poderão exercer melhor seu poder de crítica independente sobre abusos de poder e mentiras públicas. Portanto, creio ser necessário redefinir os papéis de cada um.

Quem pode ser um comunicador público? No início, a tendência era encarar a comunicação pública como uma questão superficial, focando apenas na relação com a mídia. Assim, recorria-se a jornalistas ou publicitários, pensando em alguém que pudesse promover de forma eficaz o serviço público. No entanto, constatou-se que os melhores comunicadores muitas vezes são aqueles que vêm da própria instituição pública. Isso se deve ao fato de que comunicar sobre uma instituição pública envolve mais do que simplesmente vender um produto. Existe uma cultura administrativa pública, um conjunto de conhecimentos internos e externos, e procedimentos que são fundamentais tanto para a gestão interna quanto para a interação com o cidadão. Um generalista da instituição pública, desde que esteja aberto à comunicação e não busque uma complexidade desnecessária, mas que tenha o entendimento da importância de se comunicar e conheça bem a instituição, o serviço ou o ministério, é considerado o perfil ideal. Por quê? Se for um bom generalista, com conhecimento amplo, ele saberá envolver especialistas que poderão criar comunicados, trabalhar com imagens, redigir documentos técnicos, produzir vídeos e terceirizar outros serviços, todos supervisionados por alguém que conhece profundamente a instituição. Claro que são necessários treinamentos e tempo para desenvolver essas habilidades, mas, baseado na minha experiência



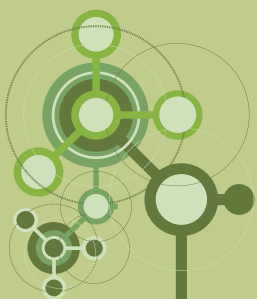
com indivíduos que inicialmente não tinham relação com a comunicação, como diretores de Comércio Exterior no Ministério das Finanças, considero que essas pessoas podem se tornar excelentes diretores de comunicação. Um exemplo foi quando um ministro propôs a um conhecedor do ministério assumir a direção de comunicação, mostrando que, apesar da falta de experiência formal na área, o profundo conhecimento sobre a instituição poderia compensar, resultando em um desempenho notável na função.

Obviamente, há exceções. Pessoas de agências que trabalharam em grandes projetos de utilidade pública também podem se adaptar rapidamente e desempenhar um bom papel como conselheiros de comunicação dentro da instituição. A preferência pelas grandes organizações se deve à cultura que elas promovem, embora em certas circunstâncias seja necessário agitar e renovar as práticas de comunicação, que muitas vezes são evitadas ou mal compreendidas, sendo vistas apenas como propaganda. A chegada de um profissional competente pode, de fato, revitalizar e inovar as práticas de comunicação. Por isso não estabeleço regras imutáveis, pois cada caso é único.

A comunicação, como mencionei há pouco, visa estabelecer uma relação duradoura. O cidadão, sendo eleitor, contribuinte ou consumidor, necessita de mobilização em uma democracia. É crucial entender quais são suas preocupações e verificar se as respostas sociais estão adequadas. Existem associações e grupos que protestam contra o mau funcionamento do serviço público. Diante disso, há duas posturas possíveis: ou ouvimos suas reivindicações, avaliamos e tentamos adaptar o serviço e sua comunicação correspondente, ou nos mantemos indiferentes aos protestos, correndo o risco de criar um abismo entre a comunicação da sociedade e a das instituições públicas. Isso pode ser bastante prejudicial devido ao distanciamento criado. Esse afastamento, mesmo que breve ou limitado a poucos serviços, se for prolongado e generalizado, pode enclausurar os poderes públicos em uma espécie de isolamento. Utilizando a analogia com a Gaiola de Faraday, onde as emissões não conseguem escapar, muitos serviços perecem por se fecharem nessa armadilha, limitando-se a um ciclo fechado sem alcançar o exterior. É crucial ter essa visão para a operação eficaz dos serviços públicos.

A comunicação pública é vizinha da comunicação política. No cotidiano, a comunicação pública, institucional, representa a maior parte dos esforços de comunicação, cerca de 80% a 85%. Os 15% restantes geralmente ficam a cargo dos gabinetes de ministros, prefeitos e governadores, apresentando um conteúdo mais político, como projetos de reforma e mudanças. A melhor estratégia é comunicar-se o quanto antes e ao longo de todo o processo de decisão.

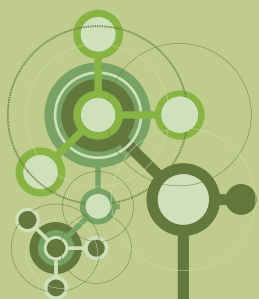
Presidi comissões de concertação na França sobre habitação, e, sempre que surgia um problema, a comissão podia expressar as evoluções desejadas porque mantínhamos um diálogo permanente com representantes de proprietários, inquilinos, agências de gestão, entre outros. Existia uma relação, estabelecida de maneira constante. Ocasionalmente, questionávamos sua representatividade, e então eles realizavam uma sondagem, uma pesquisa. Tínhamos a possibilidade de explorar todas as novas questões e responder, buscando formas de encontrar um compromisso – o que às vezes é difícil. Alguns compromissos nunca conseguimos alcançar, como o de reabilitar habitações mantendo as pessoas em suas casas. Também precisamos considerar os processos de decisão para todos os grandes projetos de equipamento, de infraestrutura. Presidi a comissão nacional do debate público. Sempre que surgia um grande projeto, era necessário organizar um debate público para avaliar o projeto do mestre-de-obras e das autoridades, o que pensavam especialistas, peritos e técnicos, e as associações existentes ou que surgiriam contra o projeto e que solicitariam contraperícias. A comissão do debate público financiava as contraperícias solicitadas pelas associações contrárias ao projeto. A comissão não emitia opiniões sobre o conteúdo. Anunciávamos que o debate público não seria o local da decisão, mas nos esforçávamos para que o procedimento transcorresse bem, com debate e troca, registrávamos e divulgávamos os argumentos e observávamos em que ponto poderia haver evoluções. Essas informações eram entregues ao mestre-de-obras e às autoridades, que precisavam definir os procedimentos e como proceder. Observávamos que algumas variantes eram melhores que outras, parecendo ser mais aceitas, então essas variantes eram tecnicamente estudadas, e o projeto, modificado. Ou então concluíamos que não era necessário mudar nada,



apenas fazer adaptações, algumas sugestões, e considerar as questões ambientais. O mestre-de-obras e os líderes políticos tomavam a decisão de abandonar ou prosseguir com o projeto. Isso não ocorria durante o debate. Eles tinham um prazo para reagir. Essas são fórmulas para associar o cidadão à decisão. O grande desafio é que esses projetos podem durar 10, 12, até 20 anos. O momento certo para realizar um debate público é um grande desafio. É necessário encontrar o momento em que o processo de preparação da decisão amadureceu o suficiente para que o debate público possa ser iniciado e haja chance de obter resultados rápidos do ponto de vista de quem vai decidir. A ideia é, de fato, promover a concertação acima do projeto e antes de uma reforma.

Desafios fundamentais para a democracia incluem, em primeiro lugar, lembrar que a comunicação é um negócio de especialistas apenas para a implementação prática, mas não para o essencial dos conteúdos, das orientações e do diálogo com o cidadão. A comunicação deve estar integrada à ação pública, caso contrário, faremos comunicação de um lado e ação de outro, permitindo que os jornalistas afirmem corretamente que fazem apenas comunicação, o que pode substituir a ação. Isso representa um declínio perigoso. Nosso objetivo é fazer com que a comunicação seja parte integrante da política pública, uma lição primordial da democracia. É crucial estar muito próximo das ações para assumir a responsabilidade delas no diálogo com o cidadão. Um outro ponto é que empresas podem mudar de clientes, mas as instituições públicas não podem mudar de cidadão. Conheço políticos que dizem: "Se o povo está contra nós, vamos mudar o povo!" Mas isso não é fácil de fazer. Portanto, é essencial compreender que o objetivo é estabelecer uma relação de confiança duradoura com o cidadão. Isso não significa que devemos governar apenas com base em pesquisas. É precisamente uma relação perene e madura, que se baseia em dizer: "Estamos ouvindo você, entendemos você, mas vamos explicar o que podemos ou não fazer". Assim, nessa base de confiança, conseguimos uma compreensão mais profunda das decisões. Isso não significa que uma comunicação eficaz seja suficiente para alcançar consenso. Também funciona no sentido inverso: quando, como políticos ou decisores, dedicamos esforços significativos à comunicação, por vezes somos alertados de que talvez fosse necessário adotar outra abordagem. É assim que o sistema funciona bem em uma democracia. No entanto, a democracia possui rituais fortemente eleitorais e políticos, e é essencial que os políticos entendam a importância do que acabei de mencionar. É necessário empenhar-se para tornar a democracia tão participativa quanto possível, aprimorando sua qualidade conforme estabelecido pela constituição e pelo parlamento. A separação de poderes contribui para fortalecer a democracia em cada instituição, missão ou projeto, por meio de uma prática participativa que eleva a legitimidade da instituição. Estamos, portanto, diante do cerne do problema: um diálogo maduro com os cidadãos, que escolherão aqueles capazes de resolver os problemas da melhor maneira possível ou, pelo menos, capazes de explicar como pretendem fazê-lo. Ao explicarmos nossos métodos e não simplesmente alegarmos ser onipotentes, criamos uma tensão produtiva, permitindo-nos dizer: "Eu havia prometido isso, mas agora não é mais possível, por estas razões", o que é aceito pela opinião pública.

O início da presidência de Obama apresenta um caso muito interessante. Sua campanha o obrigou a manter uma relação constante com o público, pois não seria fácil resolver os problemas. Durante sua campanha, ele promoveu uma mobilização o menos politqueira possível, permitindo que os cidadãos compartilhassem situações e discutissem soluções. Assim, 10 milhões de pessoas explicaram a 70 milhões como resolver problemas específicos dentro da filosofia da campanha de Obama. Agora, essas pessoas estão cientes de que ele não fará milagres, pois ele mesmo disse que seria difícil e que não conseguiria realizar milagres, mas se comprometeu a fazer o possível para mantê-los informados sobre o que é factível e o que não é. Ou avançamos para um nível de democracia participativa mais elevado ou enfrentaremos decepções, retornando ao ponto de partida. Essa experiência merece atenção. Quanto ao Brasil, com o pouco que sei após apenas duas semanas, não me atrevera a fazer um julgamento definitivo. No entanto, percebo um menor nível de dúvida em comparação com a Europa e os Estados Unidos quanto à capacidade de superar a atual crise. Acredito que esse otimismo não se deve apenas ao samba, mas à combinação de uma visão clara e modesta com uma grande capacidade de trabalho. Fiquei bastante impressionado com o que descobrimos nessa área.



REFERÊNCIAS

PIERRE Zémor fala sobre comunicação pública na Enap. *Revista do Serviço Público*, Enap, Brasília, DF, v. 60, n. 2, p. 197-200, abr./jun. 2009.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. Contribuições francesas ao debate brasileiro sobre comunicação pública. *Intercom – Anais do IX Colóquio França-Brasil de Ciências da Comunicação*, Curitiba, set. 2009. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/r4-2890-1.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SANTOS, Clécia Santos; LOBO, Flávia. Núcleo de Comunicação Pública: boas práticas para nortear as esferas de poder. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública*. São Paulo: Aberje, ABCPública, 2022. p. 141-162. Disponível em: https://escolaaberje.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Livro-Comunicacao-publica-casos-excelentes_2022_baixa.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

Artigo recebido em 03.05.2024 e aprovado em 12.07.2024