

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Fundação Perseu Abramo

Juliana Aparecida de Oliveira Barbosa

Turma: 1
Grupo: 2
RA: 0019045
Tutor: Cláudio Lamardo

Proposta de Plano de Comunicação para Mandatos Populares

Brasília
2014

1. Introdução

A comunicação é sempre apontada como um problema. No caso das gestões especialmente. No caso das do Partido dos Trabalhadores mais ainda.

Na minha experiência profissional trabalhei alguma vezes em mandatos do Partido dos Trabalhadores, algumas vezes assessorando prefeituras e duas vezes em mandatos legislativos. Nestes espaços a comunicação não era diferente, sempre se dizia que era ruim. Mas ao me deparar com os desafios de fazer comunicação nestes espaços eu me vi com pouquíssimo material prático que me orientasse. Muito se fala sobre comunicação pública, comunicação alternativa, mas em tese. Há poucos modelos práticos como os do Torquato (2013) e da Kunsch (2003). E diante dos dois, eu percebi, dificuldade de encaixá-los no universo comunicacional da gestão pública de esquerda, voltada para o princípio da comunicação pública como um instrumento de direitos (Duarte,2007).

Diante disto, me dispus a pesquisar sobre planejamento e comunicação para propor um modelo que possa ser adotado ao mandatos populares.

2. Gestão, Planejamento e o Modo Petista de Governar

2.1 Formação do Estado Brasileiro e a transformação do Estado Herdado em Estado necessário

A estrutura do Estado brasileiro, que começa com a república em 1822, foi historicamente excludente e elitista. Em 1822 só podiam votar homens, alfabetizados e ricos. Com a república, em 1889, algum avanço, o fim voto censitário, mas continua excluindo enorme parte da população. Só podiam votar homens, adultos e alfabetizados, o que fazia com que apenas a elite participasse do Estado. Apenas com a revolução de 30 passa haver uma modernização nas relações sociais no Brasil. Até então, o voto não era secreto o que levava a excrescências políticas como o curral eleitoral, o voto de cabresto e o coronelismo. Entre 1945-1964, período democrático brasileiro, houve um crescimento do movimento social, especialmente o movimento sindical, com estabilidade dos partidos e eleições. (Tadeu, 2013)

Os 20 anos de regime militar (1964-1985) geraram um Estado que agia como se os recursos naturais fossem inesgotáveis, os recursos financeiros sempre infinitos às custas de endividamento estrangeiro e os recursos políticos inesgotáveis porque a oposição era sempre suprimida. (Dagnino e Costa, 2013).

Desmontar este Estado não foi um problema para os governos civis neoliberais que vieram depois, pois reduzir o tamanho do Estado, suas atribuições e gigantismo vinha ao encontro das demandas neoliberais e era mais alinhado com o que se vivia em outros países do mundo.

O Brasil passou a adotar políticas que transformaram o Estado para atender estas demandas neoliberais e do Consenso de Washington, como a limitar os gastos públicos e adequá-los a arrecadação, desregulamentação financeira, taxas de câmbios competitivas, privatização de empresas públicas e fim das

restrições à entrada de capital externo com estímulo à exportação. (Tadeu, 2013)

Com a democratização, há também uma maior participação popular na vida política. A Constituição de 1988 permite que segmentos antes marginalizados se organizem para vincular seus interesses de uma demanda maior por cidadania.

E na medida que mais segmentos marginalizados participem do Estado, mais o Estado vai ter que crescer para dar conta da demanda. Um dos riscos que se corre em não responder esta demanda é a redução do processo democrático, esterilizando a energia social e política. Estes novos problemas exigem soluções diferentes das anteriormente apresentadas pelo Estado Herdado “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático” (Dagnino e Costa, 2013). O aumento da participação social na política, com sua democratização, levará o Estado para o Estado necessário. (Dagnino e Costa, 2013).

2.2 – Planejamento

Governar não é apenas gerir o Estado. Ao assumir o mandato o gestor tem já uma série de atribuições resguardadas pela Constituição e pelas Leis Orgânicas de cada município. Mas não é também só seguir as leis. É necessário que o gestor atente ao Estado herdado e trabalhe para chegar ao Estado necessário e para isto é necessário planejamento. Marques afirma que “O planejamento público é essencial para que haja uma boa administração e deve orientar as receitas e as despesas orçamentárias” (Marques 2014).

Marques traça um histórico do planejamento no Brasil e afirma que ele ainda é pouco utilizado. Segundo o autor, no Brasil ele começa a ser utilizado em 1970, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, que teve como um dos articuladores o general Golbery do Couto e Silva. Ainda de acordo com o

autor, com a consolidação da democracia, as formas de planejamento se tornaram abertas à participação das partes envolvidas.

Kunsch afirma que o planejamento é inerente ao processo de gestão estratégica e é permeado por quatro princípios: 1) contribuição aos objetivos; 2) Função de precedência; 3) Abrangência; 4) eficiência. Ou seja, para a autora, o planejamento ajuda as organizações a atingirem seus objetivos, precede as tomadas de decisões, abrange todas as áreas das organizações e é fundamental para atingir os objetivos da organização com o mínimo de problemas e de consequências indesejáveis.

O planejamento define uma série de ações, propostas e projetos a serem implantados na organização, com base numa ampla análise da realidade. Ao mesmo tempo em que desenvolve e aplica as ações propostas, ele cria mecanismos de avaliação da realidade, para ajustar, na medida do necessário, o planejamento.

Planejar é importante porque permite à organização redimensionar de modo contínuo suas ações, com uma estratégia adequada ao meio ambiente e a realidade do momento, com vistas a obter bons resultados no futuro. O ato de planejar maximiza os recursos, faz com que a instituição entenda sua razão de ser e aumenta o nível de interação entre as pessoas que compõem a organização.

A atividade de planejar evita que ações das organizações sejam executadas ao acaso, sem qualquer preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade para o alcance de resultados (Kunsch, 2003)

Tipos de planejamento

Há vários tipos de planejamento e trataremos de alguns que são importantes para o desenvolvimento do plano de comunicação. Segundo Kunsch, os tipos abaixo apresentados estão relacionados aos níveis hierárquicos das organizações e são importantes para o desempenho da comunicação:

A - Planejamento Estratégico

É o planejamento que atinge toda a estrutura da organização. É de mais longo prazo e é responsável por buscar as melhores formas de gerenciar as ações estratégicas das organizações, tendo por base as demandas sociais e competitivas. Faz a leitura e monitoramento da realidade com vistas a benefícios futuros. (Kunsch, 2003)

Maciel afirma que planejamento estratégico é o processo pelo qual a os integrantes das organizações se reúnem para tomar decisões que impactarão o futuro da instituição. Para ela, o principal objetivo do planejamento estratégico é a “adequada alocação de recursos e fortalecer a organização” (Maciel, 2003). Devem ser feitos planos de curto (1 a 4 anos) e médio prazo (5 ou mais anos).

B - Planejamento Tático

É mais restrito e pontual. Restringe-se a certos setores e é de mais curto prazo. Na hierarquia organizacional ocupa um nível inferior ou intermediário à base operacional.

C – Planejamento Operacional

É o responsável pela instrumentalização e formalização, em documentos, do planejamento. É responsável por controlar a execução do processo de planejamento, bem como das metodologias adotadas.

Na América Latina se consolidou a utilização do Planejamento Estratégico Situacional (PES) desenvolvido pelo político chileno Carlos Matus por aportar a possibilidade de estar numa situação atual e conseguir planejar para alterar a situação. Mais que isto, de acordo com De Toni, em se tratando de

governo, não há visão estratégica no “estado puro” e diferente do que defendem os outros métodos de planejamento, governar não permite departamentalizar a realidade. É preciso analisar os problemas existentes, suas causas, sintomas e consequências. Num governo há outros atores sociais envolvidos e a correlação de forças muda o tempo todo. O PES propõe trocar a lógica causa-efeito, presente nas outras formas de planejar, pela iniciativa-resposta elaborada por agentes criativos. (De Toni, 2004)

O PES é um planejamento que pode mudar o tempo todo, mas os principais momentos tendem a utilizar os mesmos métodos de planejamento.

Momentos do PES

- Momento explicativo

Análise do ator que planeja. Identifica e seleciona os problemas e constrói o fluxo de causas e construção de árvore de resultados estabelecidos a partir da situação objetivo estabelecida pelo grupo

- Momento operacional

Desenhar ações para cada problema, chamadas de operações de plano e definir para cada uma os recursos necessários, produtos esperados e resultados previstos. Construir cenários possíveis para tentar diminuir a vulnerabilidade do plano.

- Momento Estratégico

Analisar os atores envolvidos no plano, interesses, motivações e poder em cada uma das operações e cenários previstos. A partir daí “definir a melhor estratégia possível para cada trajetória traçada, estabelecer um programa direcional para o plano, construir viabilidade estratégica para atingir a Situação-Objetivo” (De Toni, 2004).

- Momento Tático-Operacional

Debate as formas como as organizações trabalham para que a partir daí se desenhe formas de garantir a execução do plano. São encaminhados os

temas “funcionamento da agenda da direção, prestação de contas, participação dos envolvidos, gerenciamento do cotidiano, sala de situações e análises sistemática da conjuntura” (De Toni, 2004)

2.3 – O Modo Petista de Governar

O Partido dos Trabalhadores nasce em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion, em São Paulo. O Partido foi forjado nos movimentos sociais, especialmente no movimento sindical da região do ABC Paulista, que concentrava grande número de fábricas de automóveis, importante segmento da economia brasileira daquele período. Mas não só. O Partido mobilizou importantes segmentos da intelectualidade brasileira e artistas. Foi o primeiro partido de esquerda a admitir o direito de tendências, que são correntes de pensamentos de esquerda diferentes dentro do partido.

Marcado por este momento de redemocratização, o Partido dos Trabalhadores, em suas três décadas de existência, consolidaram políticas e experiências que ficaram definidas como o Modo Petista de Governar. Há três fases do modo petista de governar:

1. Constituição e definição de políticas de inversão de prioridades;
2. Desenvolvimento local;
3. Desenvolvimento local sustentável, combinando desenvolvimento ambiental, social e econômico com inclusão social no contexto de um projeto nacional de desenvolvimento voltado à justiça social e à consolidação da democracia. (TADEU,2013, p.7)

- Política de Inversão de Prioridades

Refere-se às gestões de 1989 à 1992. Apoiadas na Constituição de 1988, o PT formula políticas públicas que garantam acesso aos serviços e a consolidação destes serviços como direito e não mais como favores como no modelo coronelista imperado no Brasil por tantos anos. Garante participação popular na elaboração das políticas públicas em conselhos de equipamentos e definição de recursos no âmbito da cidade, ampliando o alcance e o conceito de cidadania. Os investimentos passam a ser mais significativos nas periferias e nas áreas sociais. Diferente das políticas públicas do modelo neoliberal, centradas apenas em educação, saúde e infraestrutura, as

políticas do modo petista de governar estão nas áreas de educação, cultura, esporte e lazer, saúde, assistência social, meio ambiente, habitação e uso do solo, abastecimento, saneamento, transporte e vias públicas e em menor escala, desenvolvimento econômico. Nesta fase o PT foi criando formas de participação popular, fortalecendo a cidadania ativa. Os governos do PT sempre valorizaram o servidor público. (Tadeu, 2013)

Tadeu ressalta que o PT criou uma cultura de planejamento de governo articulando “programa de governo, definição de políticas públicas, estabelecimento de metas e ações e execução orçamentária e avaliação” (Tadeu,2013).

- Desenvolvimento Local

Refere-se aos governos dos anos 90. Com a implantação da política neoliberal, houve um aumento no número de desemprego, encolhimento de direitos sociais e trabalhistas. A relação entre o governo federal e os estados e municípios foi marcada pela descentralização de serviços e concentração de recursos no governo federal.

Vários dos governos do PT passaram a realizar revitalizações urbanísticas para garantir acesso à cidade, democratizando o espaço. Os governos valorizaram várias expressões públicas e diferentes identidades culturais. Passou a explorar ou fomentar novas vocações econômicas locais visando gerar emprego e renda nas mais diversas áreas como cultural, turismo, transportes fluviais ou marítimo, em geral articulados com intervenções urbanísticas. (Tadeu,2013).

- Desenvolvimento local sustentável, combinando desenvolvimento ambiental, social e econômico com inclusão social no contexto de um projeto nacional de desenvolvimento voltado à justiça social e à consolidação da democracia

Os governos Lula e Dilma aliam crescimento econômico e ampliação da democracia e o que eleva a relação entre governo federal e estados e municípios, com aumento do repasse dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) e prefeituras ganharam papéis relevantes na execução de políticas de inclusão.

Entre as características deste modo está a política de valorização do salário mínimo, fortalecimento da participação popular e reforçando a participação de segmentos marginalizados, políticas de integração regional.

3. Comunicação Pública

A expressão Comunicação Pública vem encontrando diversas definições no mundo acadêmico, mudando de país para país e de teórico para teórico. Mas sempre relacionada ao interesse público.

No Brasil, embora as discussões sobre o tema sejam recentes, há uma grande produção literária sobre o assunto. Duarte, em 2007, reuniu 15 acadêmicos de comunicação que versaram sobre o tema em uma publicação que já ganhou reedição.

A Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (Abrapcorp), em 2010, realizou o IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas e o tema do congresso foi a Comunicação Pública.

Kucinski, na apresentação do livro *Comunicação Pública - Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*, afirma que a expressão Comunicação Pública, ainda carece de conceito, que ele ainda está em construção, mas que

Surgiu para designar uma situação ideal e genérica de transparência total dos negócios de Estado e de empresas privadas, e do exercício pleno do direito do cidadão de se informar e ser informado sobre tudo o que for de interesse público. Seja qual for a modalidade ou a definição de comunicação pública, todas têm um denominador comum: a defesa do interesse público, como enfatiza Jorge Duarte”(KUCINSKI, 2009, p. xii)

Para Duarte (2007), comunicação pública diz respeito ao fluxo de informação entre gestores, Estado e sociedade.

No mesmo livro, Brandão traça um histórico da comunicação pública e ela identifica cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional que estão relacionados com a expressão: 1) Comunicação Pública identificada com os conhecimentos e técnicas da área de Comunicação Organizacional;

2) Comunicação Pública identificada com comunicação científica; 3) Comunicação Pública identificada com comunicação do Estado e/ou governamental; 4) Comunicação Pública identificada com comunicação política; 5) Comunicação Pública identificada com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Para ela, a Comunicação Pública identificada com os conhecimentos e técnicas da área de Comunicação Organizacional ocorre porque em muitos países o conceito de comunicação pública está identificado com o processo de informação voltado para a opinião pública, portanto é gerida e pensada dentro das organizações e, por isto, com a comunicação organizacional.

Nesta acepção ela estaria voltada para a relação com os seus diversos públicos, voltada para o mercado, buscando atingir diversos públicos das instituições e daí a necessidade de se utilizar todo o aparato da comunicação de massa para vender uma imagem.

Já para afirmar que a comunicação pública é identificada com comunicação científica a autora afirma que a comunicação científica busca criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas. Para a autora, dois aspectos desta comunicação a identificam como comunicação pública. A primeira é o fato de a comunicação científica se valer da divulgação científica, campo da Ciência da Informação que tem uma longa história no Brasil, especialmente na agricultura e na saúde, onde procuraram aproximar e informar públicos específicos. É uma comunicação estabelecida e mantida pelo governo no espaço público.

A segunda é a premissa de que o acesso à informação é indispensável para o exercício da cidadania. Mas também de legitimar a pesquisa científica perante a sociedade e despertar a opinião pública.

No item comunicação pública identificada como comunicação de Estado e/ou governamental ela afirma que talvez seja o campo com o qual mais se identifica a comunicação pública. Por ele, se entende que é dever do Estado

estabelecer um canal de comunicação da sociedade para a construção da cidadania. E como não é apenas o Estado o responsável por esta construção, a comunicação pública também é entendida como aquela feita por órgãos governamentais, o terceiro setor, associações profissionais e de outras instâncias de poder do Estado. Ela é instrumento de construção de agenda, engajamento da sociedade em temas de interesse público, e de prestação de contas do Estado perante a sociedade. Brandão defende ainda que a comunicação pública, por precisar atingir muitas pessoas, acaba por usar apenas a propaganda e que apenas recentemente passou a incluir instrumentos da comunicação comunitária e corporativa.

A autora defende ainda que muitas vezes a comunicação pública é identificada com comunicação política e pode-se entender ela se divide em duas vertentes: 1 – que utiliza a comunicação como propagação pública de ideias e; 2- que entende comunicação pública como o conflito entre as detentores das tecnologias de comunicação e o direito do cidadão de se informar e neste meio está o papel do Estado como regulador deste conflito.

Outra área que para Brandão (2009) a comunicação pública se identifica é com as estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Para ela esta sociedade civil viu-se obrigada a criar instrumentos e formas específicas de comunicação para ascender a população ao exercício da cidadania. Esta comunicação, identificada com as demandas populares e comprometida com transformações sociais é a comunicação comunitária ou alternativa.

A partir desta perspectiva, o termo comunicação pública passa a ser utilizado quando referência a uma prática realmente democrática e social da comunicação, sem compromissos com a indústria midiática e entrelaçada com o cotidiano das populações e suas práticas políticas (no sentido lato do termo). (BRANDÃO, 2009, p. 7e 8)

Outros autores também identificam a comunicação pública com a comunicação governamental. No livro *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania*, Matos (2011) afirma que a comunicação pública tem sido identificada como comunicação governamental, mas defende um novo fazer comunicacional, como veremos adiante.

Já Duarte afirma:

Comunicação governamental, como sabemos, envolve as relações entre Estado, sociedade e governo a partir da ação desse último. Inclui divulgação de serviços, projetos, políticas públicas, integração social, prestação de contas, criação de espaços de negociação e debate, atendimento e orientação aos cidadãos. O Conceito, entretanto, ficou insuficiente para dar conta do ingresso na arena pública de atores como as organizações não governamentais (ONGs), da criação de emissoras públicas em todos os poderes, do aumento da participação popular, do surgimento de mecanismos e conselhos populares, ouvidorias, fóruns de discussão, câmaras técnicas e da popularização da interlocução via internet. (DUARTE, 2011, p. 122)

3.1 Comunicação Pública no Brasil

A comunicação pública, embora tenha muitas áreas relacionadas, como já exposto, vem se consolidando, no Brasil, como uma comunicação que se estabelece entre Estado, governo e sociedade para consolidar a cidadania.

A comunicação governamental no Brasil tem início nos anos 1930, com Getúlio Vargas e a criação da Voz do Brasil. Era um momento em que a sociedade brasileira passava por alteração e se consolidava uma política nacional. Portanto, era necessário, uma comunicação nacional. Getúlio Vargas foi o precursor do marketing político contemporâneo. Carismático e especialista em dizer para as massas e no lugar adequado, o que levava a uma comunicação governamental personalista e autoritária. Ele criou o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural e, depois, o Departamento de Imprensa e Propaganda, que tinha viés fascista. Com a emergência de líderes carismáticos, Juscelino Kubitschek especialmente, a comunicação seguiu a linha de comunicação personalista.

A comunicação no período da ditadura é marcada pela censura, com pesada simbologia nazista. Uma mensagem ufanista de que o Brasil era uma grande potência correspondia ao avanço no campo das telecomunicações que perdurou até a abertura lenta, gradual e restrita do regime ditatorial (Torquato, 2013)

As transformações sociais, moldam a comunicação feita entre o Estado e a sociedade. Com a queda do muro de Berlim e a predominância das políticas neoliberais que preveem a redução do Estado, privatização e arrocho fiscal, o Estado passa a delegar à sociedade tarefas que ele não pretende mais exercer. É a transformação do *welfare state* para *welfare community* (Haswani, 2011).

No Brasil, este processo ocorre junto com a redemocratização e na sua sequência. A sociedade civil se apresenta mais organizada, entende que pode pressionar o Estado para atender a suas demandas. A Constituição de 1988, é descentralizadora de poder e - por pressão da sociedade civil organizada - exige que as ações de governo sejam transparentes e permitam o controle social. Portanto, o fluxo de comunicação entre Estado, governo e sociedade não pode mais se dar com os padrões anteriormente existentes. (Matos, 2011)

A comunicação governamental no Brasil sempre esteve muito identificada com a publicidade, seja por necessitar atingir uma massa grande, seja porque a linguagem do marketing foi presente na comunicação política (Matos, 2009). Brandão afirma que está proximidade com a publicidade também se deu nas campanhas de divulgações de ações governamentais. (Brandão, 2009)

Para Brandão, a expressão *comunicação pública* começa a ser utilizada pelo Estado e pelo governo para identificar um novo fazer comunicacional diferente do feito e utilizado anteriormente no país. Mais alinhado com a redemocratização e as novas demandas da sociedade e da consolidação da cidadania. Para a autora, é a partir do governo Lula que o conceito se consolida como “o sentido de informação para cidadania”.

Este também parece ser o ponto de vista de Duarte (2011). Ele afirma que a adoção do termo no serviço público tem por principal objetivo se distinguir da prática comunicacional exercida pelo serviço público no passado e para

abarcando os novos atores sociais que passaram a figurar na arena pública, como as ONGs, as emissoras públicas e o aumento da participação popular.

É visível aqui a dicotomia entre dois conceitos fundamentais para a comunicação pública. O primeiro, apresentado por Haswani, que mostra a comunicação de uma sociedade que passa a ser responsável por ações antes de competência do Estado e outra, apresentado por Kucinski, Duarte e Brandão, que mostra a comunicação pública como a comunicação feita entre Estado, governo e sociedade, mas com o objetivo de garantir a cidadania. Esta diferença será melhor discutida adiante.

3.2. Tentativa de conceituação da Comunicação Pública no Brasil

É comum entre os autores definir comunicação pública pela negativa. Não é comunicação governamental e não diz respeito ao governo e sim ao Estado. (Brandão, 2009).

Novelli (2006) defende que a comunicação pública é a comunicação exercida pelos órgãos da administração pública. Para ela, a reforma do Estado brasileiro ocorrida para que este se adequasse à nova ordem mundial, regida pelo neoliberalismo, e o aumento da organização e participação da sociedade civil nas decisões do Estado levaram a uma nova forma de fazer comunicação pública. Para ela

Cabe à comunicação pública, nesse contexto, extrapolar a esfera de divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado. (NOVELLI, 2006, p. 77)

Duarte define comunicação pública não como um conceito, mas como uma forma de fazer comunicação que tem por princípio o interesse coletivo para fortalecimento da cidadania.

Comunicação Pública no Brasil, é uma expressão que não especifica um conjunto de conhecimentos, áreas, profissões ou estruturas, estando mais próximo de se caracterizar como um ethos, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania (DUARTE, 2009).

Duarte afirma que este ethos tem se desenvolvido como um movimento dos profissionais que atuam na área pública, especialmente os que ingressaram no serviço público por concurso público, mas não só eles.

Ele ainda ressalta que comunicação pública não trata de comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de “um público”. (Duarte, 2009).

Duarte defende que para que haja comunicação pública é necessário que haja informação e interação. Informação é diferente de dado. É o processo humano de produzir significado a partir de alguma interpretação. É o dado interpretado para que possa ser útil. Embora seja fundamental, informação não é o único elemento da comunicação. Buscando uma raiz histórica do termo comunicação, Duarte chega ao ponto de que comunicar é um modo de partilhar a comunicação, de troca, de diálogo. Extrapola a visão de emissor meio e receptor, transforma o receptor em objetos da comunicação, portanto, em partícipe da comunicação.

Viabilizar a comunicação exige como requisito mínimo que uma mensagem chegue e seja compreendida pelo receptor, mas o modelo elementar de emissão e recepção não é suficiente. A informação é apropriada em geral por interação social, e depende de fatores como conhecimento de sua existência, disponibilidade, oportunidade, acesso, do ambiente em que se viabiliza a interação, de linguagem adequada, exigindo até mesmo uma pedagogia apropriada às circunstâncias. (DUARTE, 2009, p. 63)

Para pensar comunicação pública há que se pensar em informação e interação. A comunicação pública deve ser entendida no conceito mais amplo. O sujeito deve ser pleno da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que ele não sabe que busca. E deve partir do Estado a iniciativa de iniciar o processo de comunicação. Hoje a maior dificuldade da comunicação não é a falta de instrumento de comunicação, mas sim de fazer o cidadão saber que a informação existe e como ele deve acessá-la para que tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível.

Duarte aponta instrumentos de informação e instrumentos de diálogo. Para ele os instrumentos de informação se caracterizam pelo foco no fomento, disponibilização e fornecimento de dados e orientação.

São típicos relatórios, banco de dados, publicações institucionais, iconografias, noticiários de imprensa, internet, banners, quadros murais, publicidades, pôsteres, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos. (DUARTE, 2009, P.65)

Já os instrumentos de diálogo são os que caracterizam por participação, colaboração, construção coletiva de significados.

Entre os exemplos estão fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviços de atendimento ao cidadão, agentes sociais, consultas públicas. (DUARTE, 2009, p. 65)

Como já mencionado, cabe ao poder, ao Estado, tomar a iniciativa da comunicação e também cabe a instituição que trabalha com o interesse público se adaptar para atender às possibilidades do cidadão de se comunicar. Em apostila da pós graduação de gestão e política pública da Fundação Perseu Abramo, Oliveira afirma que comunicar não é o que alguém fala e sim o que o outro entende (Oliveira, 2014).

Portanto, levando em consideração que a comunicação é informação e participação, que ela é fundamental para que o cidadão atinja outros direitos e consolide a cidadania e que cabe aos estado, com instrumentos já citados, iniciar o processo de comunicação, e que na gestão pública o planejamento é instância fundamental para controle dos processos, passemos a analisar a necessidade e as formas de estabelecer planos de comunicação.

4. Plano de Comunicação

Como já mencionado anteriormente nos conceitos apresentados por Duarte, Brandão e Kucinski, a comunicação é parte indissociável da consolidação da cidadania (Duarte, 2007). É pela comunicação que se tem acesso aos demais serviços que garantem a cidadania e como também já visto, cabe ao Estado tomar a iniciativa de se comunicar.

Soma-se a isto, o fato de que governar, como também já visto, é um exercício de equilíbrio entre diversos atores. E que uma dos itens que compõem a governabilidade é o grau de aceitabilidade ou rechaço da sociedade para respaldar as ações de governo. (Matus, 2006, disponível em http://edsonpistori.files.wordpress.com/2012/05/triangulo_de_governo_carlos_matus.pdf, acessado junho de 14), portanto informar a sociedade sobre o programa de governo, seus impactos positivos e negativos para que ela escolha apoiar ou não determinada ação passa a ser uma necessidade para a governabilidade. E aqui fica clara a necessidade de conhecer todos os públicos que agem sobre a gestão para que possa estabelecer comunicação e assim, obter a governabilidade.

A Constituição de 1988, os avanços tecnológicos e a maturidade da sociedade, exigem um estado cada vez mais transparente. No inciso XIV do artigo 5º da Constituição está assegurada a todos o acesso a informação. O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura que todos têm o direito à liberdade de expressão e de procurar, receber e transmitir informações e ideias. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção nos seus artigos 10 e 13 afirmam que os Estados têm que tomar medidas para aumentar a transparência em sua administração pública e para facilitar o

acesso da população à informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios da administração pública. O Brasil é signatário de todos estes tratados e convenções. Ainda no sentido de dar transparência às informações públicas, entrou em vigor em 18 de novembro de 2007 a Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação Pública. O objetivo é aumentar a transparência dos atos públicos, mas principalmente, municiar o cidadão de informações que são necessárias para que ele possa participar de modo efetivo das tomadas de decisões que afetam a sua vida. (Cartilha Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2007)

Em apostila para a pós graduação da Fundação Perseu Abramo, Oliveira afirma que diante os avanços tecnológicos, a urbanização da sociedade e o instrumento da reeleição, faz com que o planejamento da comunicação, seja uma necessidade.

(...) diante da ampliação e diversidade dos serviços públicos, aliada aos avanços da tecnologia e aglomeração da população nos grandes centros, e, ainda, aos instrumento da reeleição, quem não planeja a comunicação do governo acaba por enfrentar muito mais dificuldades durante o mandato e (...) deixa de levar ao conhecimento dos cidadão seus direitos e deveres na relação com a cidade. (OLIVEIRA, 2014)

Planejar é um ato de inteligência e como já apontado, é indispensável na administração do Estado.

Kunsch defende que os conceitos existentes de planejamento podem ser utilizados para a comunicação das organizações, desde que feitas algumas adaptações. Segundo ela,

“As organizações modernas, para se posicionar perante a sociedade e fazer frente a todos os desafios da complexidade contemporânea, precisam planejar, administrar e pensar estrategicamente a sua comunicação. Não basta pautar-se por ações isoladas de comunicação, centradas no planejamento tático, para resolver questões, gerencia crises e gerir veículos comunicacionais, sem uma conexão com a análise ambiental e as necessidades do público, de forma permanente e estrategicamente pensada.” (KUNSHC, 2003, p. 245)

Para estabelecer um plano para a comunicação é necessário primeiro que a entidade para a qual se deseja fazer o plano, tenha consciência e esteja sensibilizada para estabelecer um plano estratégico da gestão, com vistas e resultados eficazes. A comunicação está integrada à organização. O plano estratégico (materialização do planejamento) de comunicação deve responder e auxiliar os objetivos do planejamento da instituição.

“Se não existir uma cultura de valorização do planejamento estratégico para provocar mudanças e vontade política no sentido de redefinir a organização no seu conjunto, não adianta querer fazer um plano estratégico de comunicação isoladamente.” (KUNSCH, 2003, p.245)

A comunicação nas organizações modernas precisam se posicionar estrategicamente, para isto, deve estar subordinadas diretamente à direção da instituição. Se ficarem apenas com as tarefas de planejamento tático, portanto pontual, não conseguirá ter uma visão integrada da organização e não conseguirá pensar e elaborar estrategicamente ações.

A elaboração do plano de comunicação¹ deve ser fruto de uma decisão e da vontade política dos dirigentes de uma organização. Deve levar em consideração a opinião de profissionais da área de comunicação que tenham relação com a instituição. Deve também prever um plano estratégico de comunicação institucional, administrativa e interna que tenha como público alvo todos os públicos vinculados a organização. Afirma ainda que é papel da comunicação é contribuir para que a organização alcance os objetivos estabelecidos no planejamento.

Torquato defende que a comunicação pública no Brasil, que para ele é mais identificada com a comunicação do poder público, passa pelas dificuldades que passa o sistema de representação da classe política brasileira. Segundo ele, a precária governabilidade e os excessos de detalhes e normas e práticas políticas pouco republicanas. Defende ainda que ao se levar em

¹ Plano de comunicação é a parte tangível do planejamento de comunicação. É o documento elaborado após o ato de planejar. Kunsch, 2003

consideração o desejo de planejar a comunicação é importante levar em consideração, que segundo ele, o Estado brasileiro perdeu sua capacidade de planejar. O autor, diferente do que defende Kunsch, une os planos de marketing e comunicação e percebe-se a intrincada relação entre a imagem do executivo à da gestão. (Torquato, 2013).

O plano de comunicação proposto por Kunsch tem três fases divididas em etapas. A primeira fase é a de pesquisa e construção de diagnóstico estratégico da organização. Nesta fase se identifica a missão, visão e valores da organização; Se define o negócio; Desenha uma criteriosa análise do ambiente externo, setorial e interno. A segunda fase é a do planejamento estratégico da comunicação organizacional. Nela há: 1. Definição da missão, visão e dos valores da comunicação; 2. Estabelecimento de filosofias e políticas; 3. Determinação de objetivos e metas; 4. Esboço das estratégias gerais; 5. Relacionamento dos projetos e programas específicos e; 6. Montagem do orçamento geral. Na terceira fase há a etapa estratégica da comunicação organizacional. Nela se divulga o plano, o implementa e por fim, avalia os resultados.

A autora define também as diversas áreas da comunicação de uma organização. (Kunsch, 2003)

- Comunicação interna
 - Comunicação Administrativa
 - Fluxos
 - Rede Formal e informal
 - Veículos

- Comunicação Institucional
 - Relações Públicas
 - Jornalismo Empresarial
 - Assessoria de Imprensa
 - Editoração Multimídia
 - Imagem corporativa

- Propaganda Institucional
- Marketing Social
- Marketing Cultural

- Comunicação Mercadológica

- Marketing
- Propaganda
- Promoção de vendas
- Feiras e exposições
- Marketing direto
- Merchandising
- Venda pessoal

Torquato apresenta uma proposta diferente da apresentada por Kunsch, voltado para governos e no caso apresentado, especificamente para governos estadual. Como já mencionado, para o autor o marketing deve ser trabalhada pela mesma equipe de comunicação. Kunsch embora defenda no texto um plano de marketing separado, ela insere o marketing dentro do pool da comunicação. A diferença entre um e outro fica mais clara na defesa de que área profissional deve gerir a comunicação. Enquanto Kunsch afirma que deve ser o profissional de Relações Públicas, Torquato garante que o importante é a competência profissional, podendo ser jornalista ou relações públicas.

O plano de Torquato apresenta quatro áreas, mas bem distintas da de Kunsch: 1. Marketing do governo em que se define identidade, preparo do discurso e modelo de gestão. 2. Programa da Comunicação em que ele apresenta o que deve compor esta comunicação. Para o autor é importante desenvolver uma imagem e um conceito nacionalmente, definir os eixos básicos que sustentarão a imagem da gestão. No programa deve haver imprensa; publicidade. 3. Articulação em que ele defende a criação de um marketing diferenciado para os diversos setores da sociedade e do setor político. Deve ter articulação regional e articulação política. 4. Estrutura de

comunicação. Na estrutura ele descreve os profissionais e suas atribuições. Secretaria de Comunicação com secretário e/ou coordenador de comunicação, departamento de imprensa, publicidade, mobilização, articulação e eventos e pesquisa.

5. Proposta de um plano de comunicação

Como exposto, a comunicação é um importante elemento dentro das gestões. Embora o conceito, forma e modelo variem e não sejam conclusivos, é fato que desde 1930 os governos se comunicam.

Quando se trata de mandatos populares, como também já visto, é de esperar que haja uma proposta diferente das expostas. Este trabalho não tem a intenção de esgotar todos os modelos de comunicação propostos pela academia, mas sim de usar dois dos modelos mais adotados pelas assessorias de comunicação para criar uma proposta que leve em consideração as estruturas apresentadas pelos dois autores aliadas aos conceitos apresentados por Duarte e Brandão sobre comunicação pública.

O Partido dos Trabalhadores, como demonstrado, forjou uma forma própria de governar e a proposta que segue tem como objetivo atender ao interesse público e a consolidação da cidadania. Diferente do que afirma Torquato, os mandatos populares têm histórico de planejamento e de planejamento estratégico. Consolidaram a prática de articular o programa de governo com o planejamento de governo, o que facilitou conquista de metas e de objetivo. E para uma gestão que se inicia, é o programa de governo o norte.

Proposta de plano de comunicação

Assim como defende Kunsch, a conhecer a instituição é condição *sine qua non* para o desenvolvimento de um plano de comunicação. Não se pode

governar sem conhecer como o estado funciona. Não se pode comunicar sem saber o que a instituição faz, qual a sua função e como ela pode trabalhar para alterar a correlação de forças que existe na sociedade e que historicamente, como visto, esteve a favor das elites. O objetivo dos mandatos populares é a redução das desigualdades e o crescimento do país de forma igualitária.

Por isto, vamos guardar como referências os momentos do PES.

1 – Momento Explicativo

Aqui se identifica o que se quer da comunicação. Quais são os problemas que ela tem que enfrenta e onde se quer chegar. Aqui devem estar presentes os elementos propostos por Jorge Duarte. Informação e interação devem estar presentes na ideia de que sem estes elementos não há comunicação.

Proponho que os gestores da área de comunicação realize reuniões com gestores das diversas áreas para explicar o conceito de comunicação pública e solicite que cada área apresente suas sugestões de problemas. Isto além de colocar a comunicação à disposição dos demais gestores, explica o que os comunicadores acham que todos sabem mas que nem sempre sabem. O norte a ser seguido tem que ser o programa de governo.

2- Momento Operacional

Definidos os problemas por áreas, passar a trabalhar, dentro da comunicação, como agir para tratar as situações para que haja alteração. Não esquecer que a comunicação pública exige a impessoalidade, que trata de levar informação ao cidadão para que ele seja um elemento na comunicação. Outra medida e se perguntar se a ação escolhida reconhece a diversidade da sociedade e se ela altera a relação de desigualdade existente.

2 – Momento Estratégico

Aqui a comunicação vai analisar todos os atores envolvidos em cada um das ações da comunicação. Não cabe a comunicação traçar ações para o governo lidar com os atores envolvidos na gestão, mas cabe a comunicação estabelecer um meio de comunicar com todos eles e criar meios de manter a gestão informada sobre os principais movimentos destes atores.

4- Momento Tático – Operacional

Aqui se estabelece como fazer o dia-a-dia da comunicação para que o planejamento seja colocado em prática. Para isto proponho a seguinte estrutura mínima.

- Comunicação Interna
 - Grupo de email com responsáveis apontados pelos gestores de cada área;
 - Memorandos, ofícios e correspondências oficiais devem guardar identidade ;
 - Nem todos os servidores da gestão têm acesso ao computador o dia todo e, em geral, estes são os que mais têm contato com o público e, portanto, é necessário se comunicar com eles para mantê-los de informação. Aqui cabe ressaltar a ideia de que o cidadão é o maior ente da comunicação pública. A porta de entrada da instituição tem que estar muito bem informada sobre todas as ações ou quem sabe informar o cidadão das ações da instituição.

- Comunicação Institucional
 - Relações públicas
 - Cabe a ela conhecer profundamente todos os atores e o poder que cada um tem na governabilidade e na ação da comunicação pública
 - Jornalismo
 - Boletins, balanços e relatórios;

- Outro instrumentos de comunicação que forem definidos no momento operacional para alterar a realidades que precisam. Vale lembrar que comunicar é informar e interagir, como definiu Duarte.

- Assessoria de imprensa
 - Produção de releases;
 - Relação com a imprensa e produção de conteúdo voltada para ela;
 - Relação com a imprensa alternativa e produção de conteúdo voltada para ela;
 - Relação com a imprensa comunitária e produção de conteúdo voltada para ela;

- Editoração Multimídia
 - Diagramação dos conteúdos supracitados;
 - Produção de peças informativas;
 - Propaganda institucional;
 - Folder institucional

- Comunicação de massa
 - Propagandas informativas e de interesse público;
 - Material para feiras e exposições em que o governo tiver stand;

É importante lembrar que o planejamento não é uma peça estática e deve passar por avaliações periodicamente.

6. Bibliografia

1. Costa, Greiner e Dagnino Renato – Gestão Estratégica em Políticas Públicas, ed. Alínea, 2013
2. Duarte, Jorge – Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público, ed Atlas, 2007;
3. Kunsch, Margarida – Comunicação Pública, sociedade e cidadania, ed. Difusão, 2011;
4. Kunsch, Margarida– Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada, ed Summus. 2003;
5. Marques, Moises -
6. Tadeu, Eduardo – Apostila da pós graduação em gestão e política pública da Fundação Perseu Abramo, 2013;
7. Torquato, Gaudêncio – Tratado de Comunicação Organizacional e Política, ed Cengage learning, 2013;
8. De Toni, Jackson – Revista Espaço Acadêmico n. 32, Janeiro/2014 acessado em <http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>, em junho de 14;