

## **Relações Públicas Governamentais: Novas Tendências para o Relacionamento entre Governo e Cidadãos<sup>1</sup>**

Lidiane Malagone Pimenta

Mestre em Comunicação Midiática pela Universidade Estadual Paulista (Unesp – Bauru/SP)

Resumo: As relações entre Estado, governo e cidadãos têm passado por mudanças. Cidadãos que elegem seus representantes antes eram vistos por eles como ‘clientes’ das administrações públicas. Agora, passam a ter novo papel neste cenário e são convidados a participar da formulação de políticas públicas, da tomada de decisões para o bem-estar coletivo. Representantes e representados encontram benefícios nessa tendência que tem, nas relações públicas governamentais, o instrumento para sua viabilidade.

Palavras-chave: relações públicas governamentais; participação popular; novas tendências

“Se existe um regime político que necessite de Relações Públicas é precisamente o democrático. Participação do povo no governo é o princípio fundamental da democracia. Participação ampla e efetiva, para que todos possam, realmente, influir nas decisões oficiais. Ninguém deve ser excluído da responsabilidade de contribuir para a formulação e solução dos problemas ligados aos negócios públicos. Para seu êxito, a administração governamental depende da atitude e opinião populares”  
(ANDRADE, 1979: 21).

### **Introdução**

Muito há para dizer sobre as relações entre Estado, governo e cidadãos. História, evoluções, direitos e deveres, expectativas. No entanto, uma determinada ótica parece óbvia: o Estado existe em função do cidadão, governos somente são eleitos pelas mãos de cidadãos e, finalmente, cidadãos dependem dos primeiros para garantir-lhes acesso a serviços essenciais para sua vida. Trata-se de uma relação de co-dependência e, por que não dizer, de uma possível e desejável cooperação.

Levando isso em conta, tentaremos neste trabalho apontar aspectos importantes que dão forma e conteúdo à relação entre Estado, governo e cidadãos. A noção de representatividade é ponto fundamental, bem como significado do levantamento e atendimento a demandas comunitárias neste cenário. Entretanto, as mudanças pelas quais passou o Estado e seus governos nos últimos tempos provocam mudanças cruciais para a

---

<sup>1</sup> GT Comunicação pública, governamental e política.

evolução do conceito de cidadão, foco deste trabalho. O cidadão não é mais aquele que se comporta apenas como receptor de serviços públicos, mas aquele que participa ativamente da formulação de políticas públicas em prol de sua comunidade. Cidadania é participação.

A partir daí, torna-se possível estabelecer conexões com as relações públicas. Trabalhando para governos, como fazer valer essa nova concepção de cidadão? Caberá ao profissional das relações públicas governamentais não apenas informar a população, mas viabilizar uma nova maneira de pensar a política, novos momentos e oportunidades para o envolvimento em busca do bem-estar coletivo. Começa-se a trilhar um caminho para o reconhecimento de que a participação popular é positiva para ambas as partes e ninguém melhor que o profissional de relações públicas para construí-lo.

### **Estado, governo e cidadãos: serviço e representatividade**

Nos estudos de Aristóteles, que, de acordo com Bobbio (2000), foi um dos primeiros e mais famosos estudiosos da relação Estado-cidadãos, o Estado era o foco e existia por natureza, era anterior aos homens e não instituído por eles. Com a evolução dos estudos na área, percebeu-se que a sociedade política era, sim, constituída, “um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo” (BOBBIO, 2000: 64).

Passa-se a levar em conta a idéia de que a política é o meio que os homens utilizam para se associar e, assim, promover e manter entre si a vida social. Segundo Bobbio (2000), Johannes Althusius, foi um dos maiores defensores desse pensamento. As declarações dos direitos do homem nos Estados Unidos e na França marcaram a adoção desse novo ponto de vista, que além de reconhecer que os indivíduos constituíam o Estado, apontava para outro aspecto importante: o indivíduo não é pelo Estado, mas o Estado pelo indivíduo. Essa relação passa a ser permanente e o papel do Estado é não só respeitar os direitos do homem, mas também fazê-los valer e protegê-los.

Para administrar o Estado, governos são eleitos periodicamente, o que está ligado ao desenvolvimento da democracia. A participação dos cidadãos na escolha de seus representantes constitui a formação de uma vontade coletiva. O governo é transitório e, eleito pelos cidadãos, administra o Estado permanente.

Não vamos aqui aprofundar o conceito de democracia, nem tanto falarmos de um governo democrático direto, tendo em vista a inviabilidade de sua aplicação nos dias de hoje.

A democracia direta, conforme comenta Bobbio (2000), apenas era possível nos pequenos Estados: “O próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existira, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno” (2000: 150). Somente nessas condições, já foi possível reunir todos os indivíduos e viabilizar a manifestação de cada um deles nas decisões para o bem-estar coletivo.

O governo representativo é a realidade em que vivemos. Por meio da eleição, os indivíduos elegem representantes para a ação governativa para uma sociedade plural, com um leque de interesses dificilmente mensurável. A eleição de representantes para a função de administrar o Estado em prol de representados, se dá por meio da identificação de idéias comuns, com a prática discursiva. Para Ribeiro (2002), por meio do discurso, aqueles que se candidatam a representar tantos indivíduos ganham a confiança necessária para provocar a ação do voto, se conseguem despertar em cada indivíduo desejos e expectativas. Isso apenas acontece quando o discurso daqueles que se dispõem a compor o governo está de acordo com os valores e demandas dos cidadãos.

Então, a partir do momento em que se elegem os representantes, não é o Estado que está sob os olhares atentos de toda a sociedade. O Estado é algo permanente, certo, cuja existência e permanência não é questionada. Cada indivíduo agora reconhece que há representantes eleitos que gerenciam o Estado. Esta é uma relação de fácil compreensão para cidadãos que dependem da máquina estatal para sua vida, que utilizam serviços de saúde, educação e de outras áreas essenciais subsidiadas pelo Estado.

Por qual outro motivo seria possível perceber diferenças entre um governo e outro? Por que a máquina funcionaria de maneiras diferentes a partir de cada eleição? Na prática, são os homens do governo que atribuem vida e velocidade à máquina pública. São eles os responsáveis por atuar mais em uma área do que em outra, por eleger prioridades e, para isso, ouvir a população ou não. É aí que a diferença da relação do cidadão com o governo e com o aparelho estatal fica clara. À dinamicidade e estilo do governo deve-se a eficiência do Estado. É com o governo que os cidadãos se relacionam, se comunicam.

O governo, eleito para atender as necessidades dos cidadãos, será analisado, cobrado e, por que não dizer julgado, de acordo com os mesmos valores com os quais se elegeu representante. O não cumprimento dessa premissa, salvaguardando-se as devidas proporções, traria conseqüências sérias para toda a sociedade:

“[...] uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder” (BOBBIO, 2000: 36).

Supondo-se que as demandas estão sendo atendidas, mesmo que longe de chegar a extingui-las, e que o cenário não mostra conflitos de ordem tão desastrosa, cabe, a partir de então, outro questionamento. Não basta atender as demandas se elas não são vistas, compreendidas, reconhecidas pelos indivíduos que analisam, cobram e julgam o trabalho de um governo. Como então fazê-los ver, compreender, reconhecer as ações governamentais?

### **Mudanças na administração pública: nova forma de reconhecer os cidadãos**

Aqui entra a comunicação. De acordo com Novelli (2006), a comunicação pública deve ir além da divulgação de informações e assessoria de imprensa. A comunicação tem papel fundamental como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado. Ao nosso ver, a comunicação não apenas facilita o relacionamento entre o cidadão e o Estado (a máquina estatal, seus serviços, etc), mas também o relacionamento entre cidadãos e governo.

Ter acesso aos serviços básicos é essencial para o bem-estar do cidadão. Somente ter acesso ou ainda ter acesso a serviços de qualidade pode ser uma decisão política, ou seja, uma ação do governo eleito. Além de usufruir do serviço público, seja ele qual for, o cidadão percebe, ou pelo menos deveria perceber, que esse benefício foi disponibilizado devido a decisão de alguém, ou de algum grupo que se ocupa de administrar o Estado naquele período.

Perceber ou não as ações governamentais em prol de si mesmo e de sua comunidade é base para o exercício de seu papel de cidadão. Porém, a participação política é tema complexo, de prática complexa. A comunicação governamental atua, primeiramente, com o objetivo de levar informação para que o indivíduo tenha oportunidades de se envolver. Tal envolvimento pode se dar por meio de uma simples constatação, até a fiscalização e deliberação sobre temas comuns a determinados grupos. Para tanto, entram em campo ações de relações públicas como suporte à comunicação governamental, viabilizando o tipo de relacionamento pelo qual o governo optou estabelecer com os cidadãos.

Para entender melhor essa idéia, vale ressaltar que a administração pública vem passando por adaptações pela história, mudando sua maneira de ver e tratar o cidadão, entendendo qual é o verdadeiro papel daquele pelo qual trabalha.

De acordo com Novelli (2006), o gerencialismo é considerado a primeira onda de mudanças, onde a redução das despesas e o aumento da produtividade eram vistos como

elementos de eficiência. No entanto, apenas os cortes de gasto, demissão dos funcionários considerados improdutivos e outras ações como essas não foram capazes de promover sozinhas as mudanças necessárias.

Uma segunda onda de mudanças baseou-se nas idéias conhecidas como consumerismo. Entendeu-se que a administração pública não se interessava suficientemente em atender a população, em garantir acesso a bons serviços públicos. A partir daí, governos passa a “considerar as informações prestadas por seus “clientes” e deve ser descentralizada para estar mais próxima de seu destinatário, o que faz com que os próprios consumidores dos serviços prestados colaborem diretamente na sua fiscalização” (NOVELLI, 2006: 80).

De certa forma, ainda não se considerava o cidadão como agente participante do governo. A visão de “cliente” não era então a mais adequada, já que o cidadão deve participar direta e ativamente da formulação de políticas públicas. Então, a terceira onda de mudanças na administração pública objetiva encontrar novo olhar sobre o cidadão. A partir desse momento, procura-se “ressaltar a ênfase na aprendizagem, na valorização da cultura organizacional, na responsabilização (...) de políticos e administradores, no desenvolvimento da cidadania, na participação popular...” (NOVELLI, 2006: 80-81).

Tal concepção possibilita maior envolvimento e novas aplicações da comunicação governamental, que vão além das práticas de apenas informar a população. Novos comportamentos da administração pública viabilizam, então, novos aportes e estratégias comunicacionais. Ao adotar essa perspectiva, governos dão um importante passo para a promoção do exercício da cidadania. Agora, há uma preocupação evidente com a qualidade do serviço público prestado à população e com a incorporação da participação popular nas decisões políticas para o bem coletivo. Tal postura traz benefícios não só para representantes eleitos para o governo e administração do Estado, mas para representados, cidadãos que passam a ter oportunidades de participação que vão além do momento da eleição.

“Acredita-se que os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação, implantação e implementação de políticas públicas, graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para seus programas de ação, tornam-se muito mais eficientes do que poderia ser qualquer equipe de tecnocratas altamente especializados e insulados frente à população, na medida em que contam com o apoio desta enfraquecendo as resistências da oposição, evitando os desgastes político de intervenções autoritárias” (BENTO, 2003: 219 APUD NOVELLI, 2006: 81).

Fortalecendo as relações entre governo e cidadãos e estimulando a participação popular, governos podem se deparar com situações muito mais positivas. É possível aumentar a confiança no governo, assegurar entendimento, apoio e, até mesmo, legitimidade às ações e

decisões governamentais. Porém, vale lembrar que, além de uma postura dos governantes voltada para o cumprimento desse objetivo e da criação de momentos adequados para tal, a participação ativa do cidadão também depende de ações comunicativas que promovam seu envolvimento. A seguir, veremos que este espaço cabe ao profissional de relações públicas.

### **Relações Públicas Governamentais: antigas idéias, novas tendências**

O acesso à informação sobre a administração pública é, obviamente, fundamental para o exercício governamental. Comunicar-se com os cidadãos já abre possibilidades de participação, pois, ao tomarem conhecimento sobre políticas públicas, podem formar opinião. Concordar ou discordar pode ser o começo para se mobilizar e conseguir participar do governo que oferece tais oportunidades. A importância do acesso à informação também é destacado por Torquato (2004):

“A comunicação deve ser entendida como um dever da administração pública e um direito dos usuários e consumidores dos serviços. Sonegar tal dever e negar esse direito é um grave erro das entidades públicas. Os comunicadores precisam internalizar esse conceito, na crença de que a base da cidadania se assenta também no direito à informação” (2004: 122).

Sabemos, entretanto, que as novas tendências da comunicação governamental apontam para responsabilidades além de dar transparência e publicidade aos atos da administração pública. A relação governo-cidadãos deve se basear em uma via de mão dupla responsável por otimizar a própria relação, levando e trazendo informação para seu desenrolar e desenvolvimento. Afinal, o governo trabalha para o povo e dele surgem demandas que, uma vez atendidas, darão ao governo a imagem do dever cumprido e, aos cidadãos, eficaz prestação dos serviços estatais e conseqüente satisfação com relação ao governo.

Sabemos que promover o entendimento mútuo entre uma organização e seus públicos é o objetivo das relações públicas. A atividade de relações públicas, de acordo com Simões (2001), é fundamentada na Micropolítica e trata justamente da gestão da relação político-comunicacional entre uma organização e os públicos que influenciam sua missão. Podemos dizer, então, que a relação entre governo e cidadãos pode ser trabalhada pelas relações públicas, já que o primeiro tem a missão de atender o segundo. Nesta relação, os cidadãos são a razão de existir do Estado e os responsáveis por eleger o governo que, sem os cidadãos, também não teria utilidade.

Como o objetivo das relações públicas é “a cooperação mútua, entre as partes, do sistema organização-públicos visando à consecução da missão organizacional” (SIMÕES, 2001: 52), é possível dizer que as relações públicas buscam exatamente fazer com que a relação governo-cidadão seja produtiva a ponto de permitir que o trabalho da organização possa atender seu público, sendo a relação conflituosa ou não<sup>2</sup>. Então, afirma-se com tranquilidade que fazer do relacionamento entre governo e cidadãos algo produtivo para ambas as partes é tarefa das relações públicas governamentais.

Entre os estudos acadêmicos específicos sobre as relações públicas governamentais, destaca-se Cândido Teobaldo de Andrade. O autor assim as define:

“Relações Públicas Governamentais é o esforço deliberado, planejado, coeso e contínuo da alta administração pública, para estabelecer e manter uma mútua compreensão entre governantes e governados. (Adaptação da definição oficial de Relações Públicas da ABRP). Ou ainda, Relações Públicas Governamentais é o método de ação que, através do diálogo planejado e permanente entre governantes e governados, procura identificar o interesse social” (ANDRADE, 1979: 23).

Como o papel do profissional de relações públicas é gerenciar o relacionamento da organização com os seus públicos, nenhum outro profissional está tão habilitado a trabalhar para que governo e cidadãos se relacionem produtivamente. Mais do que levar informação a eles, conhecê-los e ouvir sua opinião é fundamental para fazer com que esse relacionamento seja viável e alcance objetivos como promover a satisfação de representantes e representados, ampliar a base de trabalho governamental ou até mesmo escolher prioridades de acordo com demandas eleitas pelos próprios cidadãos.

Para exemplificar tarefas fundamentais das relações públicas governamentais, Andrade (1979) cita Harwood Childs, que ministrou um curso de relações públicas na Fundação Getúlio Vargas. O autor pontua, entre outras estratégias, a busca da cooperação de todos os cidadãos para os processos e regulamentos governamentais. Muitas vezes, aplicar leis e regras podem exigir certo grau de compreensão por parte dos indivíduos. Um bom exemplo de situações como essa é a concessão de benefícios de acordo com critérios sócio-econômicos, como a doação de material de construção ou cestas-básicas. À primeira vista, todos os cidadãos teriam direito ao material, porém, há limites para tal distribuição e a melhor forma

---

<sup>2</sup> “De acordo com Simões (2001), o habitat das relações públicas “encontra-se no cadinho da efervescência do jogo de interesses dos públicos com as organizações e da iminência dos conflitos das democracias” (2001: 14).

de organizá-la e promovê-la de maneira justa, é levando em conta condições sócio-econômicas de cada família.

Outras tarefas essenciais para a atividade de relações públicas governamentais apontadas por Harwood Childs são informar os cidadãos sobre o que o governo realiza em seu benefício, pedir sua participação nessas ações e mostrar à população que tem direito a participação do governo para que possa obter maiores benefícios. Levar informação aos cidadãos parece óbvio e é missão de todo serviço de comunicação pública.

Porém, a participação da população nas decisões governamentais é uma decisão política, de cada governo. É adotada quando informações vindas da comunidade são fundamentais para o sucesso de um projeto, como é o caso da elaboração dos Planos Diretores nas cidades. De qualquer forma, incentivar a participação da população pode trazer também benefícios para o governo, que passa a se aproximar do cidadão e a atender demandas pontuais. É o caso das parcerias com associações comunitárias de bairros para decidir quais são as prioridades de cada um.

É com esse foco que as relações públicas governamentais poderão obter sucesso em suas ações. Os benefícios de tal postura política são apontados também por Bento (2003) citado por Novelli (2006). Para o autor, não bastam os instrumentos técnicos, organizacionais e de gestão para o sucesso das políticas governamentais. Ainda são necessárias articulação e coalizões que dêem sustentabilidade e legitimidade a essas políticas.

Nesta mesma linha de pensamento que, apesar de ter começado a ser construída na década de 1950 se apresenta bastante atual, Andrade (1979), já na década de 1970, colabora:

“Não basta que os governos democráticos proclamem que adotaram uma política aberta de informações, mas que, realmente, dêem oportunidade e condições eficazes para que o homem do povo possa participar da administração governamental, em todos os seus ramos e áreas. O ideal, talvez, fosse o que propunha Aristóteles, quando dizia que a população de uma cidade não deveria ser superior ao número de pessoas que pudessem estar reunidas em uma assembléia, dentro do alcance da voz humana, para a manifestação conjunta de suas opiniões” (ANDRADE, 1979: 19-20).

Tendo em vista a inviabilidade da participação popular a este ponto, o desafio das relações públicas governamentais proposto por Childs (1951) começa a se desenhar. O autor, conforme colocamos anteriormente, defende a participação do cidadão nas decisões e ações governamentais. Obviamente, enfrentar tal desafio é uma decisão política, uma postura que pode ser adotada pelos homens de governo, ou pode simplesmente, ser deixada de lado.

No entanto, seguindo as tendências das mudanças apontadas anteriormente, os governantes têm reconhecido o quão importante para o êxito de seu trabalho frente ao Estado

é o apoio popular. Do que adiantaria formular políticas públicas sem conhecer as demandas reais da comunidade a que representa? Do que adiantaria acertar na escolha de tais políticas, se sua execução não é reconhecida pela comunidade? Não seria melhor que, por meio de oportunidades de participação, os cidadãos sentissem que são parte do que está sendo feito? Mais do que reconhecer, melhor seria ouvir os cidadãos, integrar, somar, evoluir com eles.

Para promover isso, o profissional de relações públicas pode atuar de diversas formas. Ao fazer diagnóstico detalhado da comunidade atendida pelo governo em questão, torna-se possível pontuar estratégias e instrumentos adequados e viabilizar o tipo de relacionamento necessário para que governo e cidadãos possam se entender e atribuir, à dinâmica governamental, a verdadeira tônica da representatividade.

Mais do que pensar em como atingir cada público, mais do que produzir encontros e criar canais eficientes de comunicação entre governo e cidadãos, cabe ao relações públicas implementar a visão do exercício da cidadania em tudo o que fizer, a começar pelas atividades para seu público interno. Não basta disponibilizar os mecanismos para que haja participação popular, mas é preciso profundo entendimento do que significa abrir oportunidades para que os cidadãos se envolvam verdadeiramente. E fazer disso uma prática comum em todo o governo.

## **Conclusões**

Fazer com que governos se aproximem dos cidadãos é fazer com que haja entendimento mútuo. Representantes precisam conhecer as demandas da população. Para isso, as relações públicas disponibilizam pesquisas e diagnósticos, das mais diversas formas e técnicas. Para isso, basta uma decisão política. Para começar a trilhar o caminho até o cidadão, governos têm poder para chegar até eles. Profissionais de relações públicas podem trabalhar para isso. Comunicação dirigida, eventos, reuniões, canais de comunicação ouvidorias. Estratégias e instrumentos estão disponíveis.

Por outro lado, representados precisam de mais. Primeiramente, precisam reconhecer seu próprio papel neste contexto, conseguir responder a perguntas como “o que eu tenho a ver com o governo?”, “o que o governo tem a ver comigo e com minha comunidade?”. Compreender que o governo está ali para representá-lo, para defender seus interesses, para servi-lo é o primeiro passo.

Sendo capaz de visualizar-se dentro do processo, o cidadão precisa ser convidado, envolvido na construção das políticas públicas. Dar oportunidade significa criar momentos, mas também criar disposição. O grande desafio do profissional de relações públicas que trabalha na área governamental não é oferecer momentos e espaços para a participação popular, mas sim, em envolver cada indivíduo nesse processo. Os resultados, com certeza, serão compensadores.

Depois de participar de uma decisão para o bem da coletividade, o cidadão ganhará nova visão de mundo. Dará outro valor a si mesmo, às coisas públicas, a seus representantes. Sentirá verdadeiramente que o governo trabalha para seu bem-estar. Se fez parte do que foi construído, terá condições de compreender, apoiar, defender. Ao governo, legitimidade. Ao cidadão, participação e cidadania.

### **Referências:**

ANDRADE, Cândido Teobaldo. Fundamentos de Relações Públicas Governamentais. In: Revista Comunicação e Sociedade. Instituto Metodista de Ensino Superior. Editora Cortez e Morato. Dezembro de 1979, vol. 1, nº 2. p. 18-26.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. Para uma teoria geral da política. 8ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

NOVELLI, Ana Lúcia Coelho Romero. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. In: *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. 1º semestre de 2006, ano 3, nº 4. p.75-89.

RIBEIRO, Rodrigo Mendes. *Marketing político. O poder da estratégia nas campanhas eleitorais*. Belo Horizonte: C/Arte, 2002.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. *Comunicação e Política*. São Paulo: Hacker Editores, 2000.

SIMÕES, Roberto Porto. *Relações Públicas e Micropolítica*. São Paulo: Summus, 2001.

TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de Comunicação Organizacional e Política*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.