



UniCEUB – Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas
Curso de Comunicação Social
Habilitação Relações Públicas

RELAÇÕES PÚBLICAS NOS MINISTÉRIOS DA REPÚBLICA

Alunos do 7º semestre de Relações Públicas
Orientação: Professor: Jorge Duarte

Brasília- DF, Abril de 2001

SUMÁRIO

Comunicação Governamental no Brasil.....	02
1. Relações Públicas Governamentais e a sua importância.....	05
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	06
3. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	08
3.1 A estrutura da Comunicação nos Ministérios.....	08
3.2 As atividades de Comunicação desenvolvidas nos Ministérios.....	12
CONCLUSÃO.....	15
BIBLIOGRAFIA.....	17

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

A primeira tentativa de se estabelecer um sistema de comunicação com estrutura e orçamentos próprios para um governo no Brasil, foi com a criação do DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda. Ele surgiu com a finalidade principal de cercear a liberdade de informação e expressão durante o Estado Novo. Foi criado um sistema de Comunicação Social que era, na verdade, um sistema de imprensa e propaganda. O DIP acabou se tornando uma organização muito poderosa, porque centralizava toda a comunicação do governo com a sociedade, e mais do que isso, com a propaganda do regime do Estado Novo.

O DIP foi extinto em maio de 1945, e substituído pelo Departamento Nacional de Informações subordinado ao ministro da Justiça e Negócios Interiores, com atribuições mais amenas, estrutura mais modesta e muito menos poder que seu antecessor.

Após o fim do DIP há uma menor preocupação com a informação, onde os próprios presidentes da República, se faziam às vezes, de porta-vozes de seus próprios governos. Isso ocorreu até a década de 1960.

Matos (19000; 3) afirma que o sistema de comunicação do governo federal somente efetivou-se em 1970 com a criação da Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) tendo como objetivo “formular e aplicar a política capaz de, no campo interno, predispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira.” (19000; 3). A AERP se propunha, assim, a abrir um canal de comunicação entre governantes e governados, integrando todo o sistema político para a execução do projeto governamental que incluía princípios como *legitimidade, impessoalidade, verdade, integração e eficiência*.

Na verdade, esse sistema se dizia democrático em um governo autoritário e controlador. Ao atuar na imprensa, garantia a censura e a manipulação da notícia ou sua supressão. Em

contrapartida, a publicidade institucional mostrava uma imagem harmoniosa do brasileiro, integrado com seu trabalho, sua família e sua nação.

Podemos perceber que a história das Relações Públicas e seu desenvolvimento sempre esteve atrelado ao poder militar. Brandão (1900; 2), afirma que “en Brasil, como en otros países, las Relaciones Publicas también se desarrollaron *pari paso* a la vida económica del país, pero con una peculiaridad que se tornaría el estigma de la profesión: su íntima ligación con la historia política brasileña durante los años 60 y 70, conocidos como los ‘años de plomo’ de la dictadura militar.”

Uma fase importante da história das Relações Públicas foi a implantação de um serviço de Relações Públicas pela concessionária de serviços públicos, a antiga *The São Paulo Transway Light and Power Co. Limited.*, no dia 30 de janeiro de 1914, que tinha como finalidade a de estabelecer contatos com os poderes governamentais. Segundo Gaudêncio (1998;31-38), as Relações Públicas constituem um método de ação que visa estabelecer e manter o diálogo planejado e permanente entre governantes e governados, a fim de determinar e identificar o interesse público.

Todos os governos posteriores seguem, ao seu modo, o modelo da AERP. No entanto, em 1979, o último presidente do regime autoritário, General Figueiredo, cria a Secretaria de Comunicação Social – Secom, numa tentativa de implementar uma política global de comunicação social no poder executivo no novo contexto da redemocratização do país. As diretrizes da Secom ressaltavam que a abertura política altera profundamente as relações entre o estado e a sociedade: no regime democrático, o povo tem o direito de saber o que fazem seus mandatários, porque o fazem e que ônus e benefícios decorrem dos atos do governo. E ainda observava que a participação voluntária do público é indispensável à solução dos grandes problemas nacionais.

Nos três governos seguintes — José Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco — a comunicação social se vê em segundo plano, pois não há uma política formal de comunicação. No governo Fernando Henrique Cardoso a Secom é reimplantada. Segundo Matos (1900; 5), “o presidente parece estar preocupado com a imagem pública do

governo – promete um Plano de Comunicação Social e exige dos Ministros vitória junto à opinião pública – recomendando o máximo de visibilidade do governo na mídia.”

A Secom se divide em secretarias internas. Existe a Subsecretaria de Comunicação Institucional que lida com a publicidade, a área de Planejamento, ligada ao marketing e que faz pesquisa de mercado tentando obter o *feedback* das ações do governo. A outra área é a Subsecretaria Executiva. A Secretaria de Imprensa é coordenada por Ana Tavares, responsável por todo o contato da imprensa com o presidente da República.

No atual governo, a Secretaria de Comunicação Social coordena e controla todas as atividades da área. Além de cuidar do relacionamento com a mídia, coordenar os dois principais sistemas de comunicação governamental – a TV Educativa e a Radiobrás – também regula, controla e distribui toda a verba de publicidade governamental.

Relações Públicas Governamentais e a sua importância

Edward Bernays, em seu livro *Cristalização da Opinião Pública*, em 1923, profetizou que a idéia central de Relações Públicas seria encontrar o equilíbrio entre o interesse público e o privado.

Na 1ª Assembléia Mundial de Associações de Relações Públicas, realizada no México em 1978, estabeleceu-se que de acordo com os antecedentes históricos e a realidade atual das Relações Públicas no sentido de alcançar o apoio popular para as atividades governamentais, as ações planejadas proporcionariam a interação de interesses legítimos (público e privado), por meio da participação em função do bem comum.

Autoridades eleitas freqüentemente dão mais crédito, em sua eleição, à sua própria habilidade em conhecer o que pensa o eleitor. Entretanto, por causa da grande magnitude e complexidade do trabalho, a maior parte da responsabilidade recai sobre especialistas governamentais em Relações Públicas, mesmo que não adotem tal nomenclatura.

A história das Relações Públicas Governamentais passou por diversas fases, desde a divulgação sobre as realizações do Estado até a época da pesquisa e do diálogo. Nos dias atuais, são por esses motivos que se dá a importância do trabalho de RRPP no governo: a incessante luta pela democracia, baseada numa tentativa de comunicação de duas mãos com os cidadãos.

A democracia é estruturada sob princípios que exigem Relações Públicas efetivas, e a apatia do público e sua ignorância são a sua maior inimiga. Dessa forma, o primeiro trabalho dos praticantes de Relações Públicas Governamentais é informar, mantendo, conseqüentemente cidadãos ativos, apoiando e participando.

PROEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A proposta desse trabalho é a de mapear a estrutura de comunicação e identificar as práticas típicas de Relações Públicas nos Ministérios da República.

Apesar do status ministerial da Secretaria de Comunicação Institucional, limitamos o estudo aos ministérios, formalmente caracterizados como tal. Como ponto de partida, utilizamos a pesquisa de Alessandra Cristhinna Araújo Glerian (2000), que nos deu uma noção de análise quantitativa. Contudo, como os grupos de pesquisa são estudantes de Relações Públicas, procurou-se entrevistar profissionais da área, para verificar quais as funções exercidas e o conceito que o profissional de Relações Públicas tem nos Ministérios.

Para desenvolver o presente trabalho, o grupo foi dividido em equipes de pesquisa e cada um deles visitou de três a quatro ministérios previamente sorteados dentre os vinte existentes. Os grupos agendaram entrevistas, preferencialmente com os Assessores de Comunicação Social, Relações Públicas, Jornalistas ou quem fosse indicado como representante da área de Comunicação Social.

Foram realizadas entrevistas por ministérios com duração de 30 a 60 minutos cada uma e que se estruturaram em blocos de perguntas semi-estruturadas, baseadas em quatro principais questões:

- Como se estrutura a área de comunicação?
- Quais as atividades realizadas na área de comunicação?
- Existe área de Relações Públicas?
- Existem Relações Públicas atuando?

Foram entrevistas em profundidade e o entrevistado tinha a liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considerasse adequada. Optou-se por esse tipo de entrevista por ser uma forma de explorar mais amplamente as questões e chegar a um resultado mais de acordo com os objetivos do trabalho.

Durante o processo de agendamento das entrevistas verificou-se resistência em alguns ministérios e dificuldades no atendimento ao aluno. Algumas tiveram de ser marcadas mais de uma vez, mas acabaram sendo realizadas em todos os ministérios.

Após isso, os relatos por escrito foram redistribuídos para ser feita uma compatibilização das respostas por tema. Definiu-se então, que outros grupos da turma desenvolveriam a sistematização desses relatórios baseados em três focos de análises, que resumem as principais questões das entrevistas:

Foco 1 – estrutura da área de comunicação;

Foco 2 – atividades de Comunicação em si;

Foco 3 – atividades típicas de Relações Públicas.

A maneira como se realizou o trabalho foi a abordagem qualitativa, isto é, uma pesquisa que permitiu descrever a complexidade da situação e em que as observações foram isoladas como indicadores do funcionamento de estruturas sociais.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Estrutura da Comunicação nos Ministérios

A comunicação social está presente em todos os ministérios da República. Atualmente são quase 500 profissionais envolvidos segundo levantamento deste trabalho; o que pode ser

entendido como uma nova realidade da administração governamental, em que informar e se fazer entender, constitui uma importantíssima etapa na gestão de cada ministério.

A importância que cada ministério dedica à Comunicação pode ser percebida através de certos aspectos como a maior presença na administração de certo ministro, ou investimentos na área. Outro aspecto importante a ser analisado nesse caso pode ser a quantidade de funcionários envolvidos diretamente com comunicação social. Apenas o Ministério da Educação, por exemplo, durante a pesquisa contava com mais de cem funcionários em comunicação, o que sugere uma preocupação com que seus projetos tenham maior suporte de profissionais envolvidos.

Existem outros ministérios que possuem menor número de pessoal trabalhando em Comunicação Social, como é o caso do Ministério da Fazenda. Nele são lotados por volta de 26 funcionários na Assessoria de Comunicação. Esta equipe atua apenas na área de Assessoria de Imprensa; ou seja, o fato de ter menos pessoas não constituiu um empecilho, mas foi visto como uma maneira de melhor controlar e poder converter habilidades desses profissionais para um só fim : a assessoria de imprensa.

Mas, até em pequenas estruturas como no Ministério de Ciência e Tecnologia, a comunicação pode ser bem aproveitada. Apenas oito funcionários conseguem suprir as necessidades do Ministro e do Ministério; talvez por ser um ministério pequeno, ou por contar com um bom plano de comunicação e seus executores. Qualquer contingente de recurso pessoal pode ser bem utilizado pelo profissional de comunicação, adaptado às exigências e peculiaridades do trabalho.

A realidade de Relações Públicas, é outra, diferentemente de jornalismo e publicidade suas atividades são subestimadas dentro da maioria dos ministérios, ficando muitas vezes restritas a eventos e cerimonial . Na maioria dos ministérios não existem profissionais atuando; como nos Ministérios da Defesa ou Saúde, ao mesmo tempo, também existem assessorias de comunicação que não tem Relações Públicas, mas reconhecem a importância da presença do profissional, como no Ministério da Integração : “Pretendemos contratar

um”, disse a jornalista Vera Lúcia Canfram. O mesmo acontece no Ministério do Desenvolvimento Agrário – INCRA, não existe profissional nem área de relações públicas, existindo apenas uma assessoria de imprensa, mas a necessidade da atuação de um RRPP é sentida a todo instante pelos jornalistas encarregados de exercerem algumas das funções que lidam diretamente com os públicos interno e externo, como o atendimento ao cidadão.

A profissão ainda é pouco reconhecida no Brasil, mas por volta de dez ministérios já possuem Relações Públicas atuando em seu quadro comunicacional. O principal exemplo é o Ministério da Educação onde existem cinco profissionais, todos formados em RRPP. Quatro fazem cerimonial e protocolo e um cuida dos eventos em que o ministro e o ministério estão envolvidos. Todos estão envolvidos nos processos de planejamento dos projetos. Uma outra área de Relações Públicas que foi explorada pelos Ministérios do Trabalho e Saúde, foi a de imagem institucional, tanto do Ministro, quanto do Ministério, mas, sem incluí-los no departamento.

A pesquisa mostrou que as funções e atividades de comunicação social desenvolvidas nos ministérios: Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Relações Públicas – são desenvolvidas pelos profissionais de comunicação do setor público, mas de maneira diferente em cada ministério, não havendo uniformidade.

Somente duas áreas estão presentes em todos os ministérios: cerimonial e assessoria de imprensa. O cerimonial é na maioria das vezes uma atividade fora da abrangência de Relações Públicas, constituindo, em geral, um departamento à parte, no gabinete do ministro, como é no caso do Ministério da Cultura. O mesmo acontece com a assessoria de imprensa, historicamente uma atividade relacionada a Relações Públicas. Esta área é “tomada” pelos jornalistas nos ministérios; mas, ao menos, assumiu grande importância dentro do contexto comunicacional público. Existe até mesmo casos em que a Assessoria de Comunicação se tornou a Assessoria de Imprensa como no Ministério da Fazenda, onde os instrumentos de comunicação disponíveis são voltados somente para a imprensa.

Já no Ministério da Educação, a Comunicação é estruturada quase que literalmente (como nos livros e teorias), formando uma estrutura integrada. Existe a área de marketing, que cuida da Ouvidoria (0800) e Internet, um projeto de atendimento ao cidadão, o “Fala, Brasil”. A área de Relações Públicas planeja e realiza os eventos, logo também o cerimonial e protocolo. A parte de jornalismo ficou delegada a assessoria de imprensa e comunicação com o público interno. A Publicidade e Propaganda são desenvolvidas por uma agência contratada. Notou-se ser comum nos ministérios a utilização de serviços terceirizados em comunicação, o que pode dificultar uma integração de interesses dentro e fora dos ministérios.

O modelo de comunicação também apresentou diferenças essenciais entre os ministérios em nossa pesquisa. Ele pode ou não sofrer alterações com a mudança do ministro. Há o caso do Ministério da Saúde, onde há dez anos não ocorrem mudanças, sendo adotado o mesmo modelo de comunicação até depois da posse de Fernando Henrique Cardoso, conhecido por ter realizado mudanças significativas em comunicação nos seus dois mandatos, usando, por exemplo, a Secretaria de Presidência da República (Secom) para tentar uma unificação dos ministérios, propondo planos de comunicação similares.

Pudemos constatar também ministérios onde as novas tecnologias e tendências de comunicação são acompanhadas pela assessoria de comunicação, mudando sempre que necessário. Um exemplo é o Ministério da Educação. O atual modelo foi implementado quando Paulo Renato assumiu o e desde então vem sendo aperfeiçoado às necessidades do ministério. Já no Ministério do Esporte e Turismo, a implementação foi feita apenas há dois meses, o que se torna coerente quando comparada à data de criação do ministério, 1999. Mas, existe ainda um outro extremo, que é o caso do Ministério da Cultura, onde não há nem modelo de comunicação, pois, a assessoria de comunicação social foi extinta em 1999, existindo apenas em caráter informal, ou seja, como uma secretaria.

As Atividades de Comunicação desenvolvidas nos Ministérios

A atividade de Comunicação Social desenvolvida nos Ministérios varia muito de acordo com a estratégia de comunicação de cada um, e em alguns casos, com a própria gestão ministerial. De alguma forma a atividade de Relações Públicas está sempre presente no cotidiano do Ministério e do Ministro, principalmente por meio de eventos, assessoria em viagens e do cerimonial e protocolo.

De acordo com o regulamento da lei nº 5377 de dezembro de 1967, que disciplina o exercício profissional de Relações Públicas: “A atividade e o esforço deliberado, planejado e contínuo para estabelecer e manter a compreensão mútua entre uma instituição pública ou privada e os grupos e pessoas a que esteja direta ou indiretamente ligada, constitui o objeto geral da profissão liberal ou assalariada de Relações Públicas”. Em vista dessa definição, atividades como assessoria de imprensa, comunicação empresarial e planejamento e organização de eventos promovem a comunicação em todos os âmbitos (interno, externo ou ambos).

Na grande maioria dos Ministérios a atividade de Relações Públicas é desvirtuada ou considerada desnecessária segundo os responsáveis pela Comunicação Social. A exemplo disso, os Ministérios da Integração, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Esporte e Turismo, Defesa e Fazenda não possuem um responsável pela realização das atividades ou sequer reconheceram a sua importância durante as entrevistas. O trabalho de cerimonial e protocolo, organização ou participação em eventos são terceirizados ou improvisados por profissionais com outras graduações. A inexistência de uma divisão de Relações Públicas vai desde a falta de infra-estrutura pela indisponibilidade de espaço físico no Órgão até a desconsideração pela profissão, exemplo típico é a afirmação de uma das entrevistadas, a jornalista Vera Canfran, da Assessoria de Imprensa do Ministério da Integração: “Relações públicas pode ser feito por qualquer um”.

Porém, nos Ministérios que possuem um setor de Relações Públicas, as atividades são as mais diversas, e novamente variam de acordo com o ministério: no ministério da Justiça são responsáveis apenas pelo Cerimonial; nos Ministérios da Agricultura, Educação, Justiça e

Previdência Social a área de Relações Públicas é responsável pelos eventos em geral e cerimonial. No Ministério de Ciência e Tecnologia e no Ministério da Saúde, a área de Relações Públicas ganha destaque em relação às demais por possuir mais autonomia, na medida em que coordena o trabalho das outras áreas (imprensa e publicidade), ou seja, nada é aprovado referente à comunicação sem o aval da área ou do profissional de Relações Públicas .

Foi observado que, com relação aos trabalhos voltados para o público interno, com exceção do material impresso (boletins ou intranet), produzido por exemplo, pelo Ministério do Trabalho, poucos têm em suas áreas de comunicação projetos com essa finalidade, com exceção do Ministério da Previdência onde a Divisão de Relações Públicas é responsável pelo trabalho de *endomarketing*. E de acordo com os entrevistados que realizam atividades a fim de suprir tal carência, eles promovem eventos internos só para os mesmos não passarem totalmente despercebidos, a exemplo o Dia das Secretárias, comemorado quase em todos os Ministérios.

Os Programas de Atendimento ao Cidadão por serem mais um canal de comunicação entre o público externo e a organização, deveriam estar sob a coordenação da área de comunicação, especialmente dos profissionais de Relações Públicas. Na prática isso não acontece, esses programas não existem ou estão em fase de implantação na maioria dos Ministérios, apesar de encontrarem-se sob a coordenação até da área de Recursos Humanos.

Outra constatação foi em relação aos trabalhos de Assessoria de Imprensa (produção de *releases*, promoção de entrevistas coletivas, controle das notícias de interesse do ministério e do ministro ou matérias para rádio). Apesar de autores da área como Margarida Kunsch, Cândido Teobaldo e Tupã Correia considerarem Assessoria de Imprensa uma atividade de Relações Públicas, a mesma é realizada por profissionais graduados em sua maioria em jornalismo.

A área de publicidade é terceirizada pela grande maioria dos Ministérios por meio de licitações. Isso ocorre muitas vezes por falta de infra-estrutura do órgão ou pela demanda. Dessa forma, outros serviços da área de comunicação são conseqüentemente terceirizados também como gráfica, filmagem, fotografia, locução etc. O Ministério da Integração e do Esporte e Turismo, por exemplo, que produzem suas próprias campanhas e publicações institucionais e educativas.

CONCLUSÃO

De modo geral, a profissão de Relações Públicas ainda é pouco conhecida e reconhecida nos Ministérios da República, sendo, muitas vezes, limitada a apenas algumas de suas atividades (como Cerimonial e eventos), quando não desvirtuada e exercida por outras áreas da comunicação.

Na maioria dos Ministérios, quando existe uma área de RRPP, a mesma está subordinada a uma Assessoria de Comunicação, em sua maioria comandada por profissionais de Jornalismo. Desempenham basicamente atividades de Cerimonial e Eventos, e por vezes atendem exclusivamente ao Ministro. Não obstante, o número de profissionais regulamentados ou mesmos formados na área ainda é muito pequeno, chegando a um máximo de cinco funcionários por Ministério. E nem sempre os mesmos estão ligados à Assessoria de Comunicação.

Apesar da comunicação ser considerada, via de regra, como estratégica para a maioria dos Ministérios, a área de Relações Públicas não é. Poucos reconhecem a profissão (ou mesmo suas atividades) como relevantes ao bem estar e funcionamento dos órgãos.

Como atividades de Relações Públicas desempenhadas nos Ministérios, podemos destacar: assessoria de imprensa, cerimonial, eventos, divulgação institucional, criação e manutenção de *mailing list*, *clipping*, atendimento ao público e *endomarketing*. No entanto, quase todas estas atividades são desempenhadas por profissionais de outras áreas: as assessorias de imprensa são todas comandadas por jornalistas; atividades de *clipping* e propaganda institucional são, em boa parte dos Ministérios, terceirizadas e subordinadas diretamente ao Assessor de Comunicação (em geral jornalista); o atendimento aos públicos (internos e externos) é feito de forma amadorísticas e por profissionais sem graduação (tanto na área de RP quanto em qualquer outro curso superior). Assim as principais funções de Relações Públicas são exercidas, portanto, por profissionais de outras áreas, muitas vezes sem curso superior e sem a visão que tem o profissional de RP das instituições.

Ao profissional de Relações Públicas cabe, geralmente, as atividades de Cerimonial e Eventos, muitas vezes a serviço exclusivo do Ministro. Existem exceções, em Ministérios com a área de comunicação mais estruturada ou que passaram por recentes reciclagens. Nestes, há um maior conhecimento da área e sua importância para as organizações, e uma procura por profissionais gabaritados para exercerem suas funções.

A figura das Relações Públicas ainda é, por incrível que pareça, nova nos Ministérios, quando não deturpada em função da época do Regime Militar. A contratação de profissionais da área ainda é pequena, assim como sua demanda. Muitos reconhecem a carência de profissionais que exerçam as funções básicas de RRPP, mas poucos efetivam planos de contratação ou estruturação de uma área específica.

A Comunicação de forma geral funciona mais para divulgação do que para integração de públicos. Isso, contudo, começa a mudar com a atual preocupação de boa parte dos Ministérios na questão de atendimento ao público e aos funcionários. Isto pode, futuramente, garantir uma nova fatia de participação para profissionais de Relações Públicas nos Ministérios da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza, *in* MELO, José M. de e Branco, SAMANTHA C. (org) **Pensamento comunicacional brasileiro: o grupo de São Bernardo**. São Bernardo do Campo: Umesp, 1998 pp. 31-38.

CUTLIP, S. M., CENTER, A. H, BROOM, G. M., **Effective Public Relations**, tradução de Jorge Duarte. 7. ed., Brasília: EDITORA e ANO da tradução (??)

LAKATOS, Eva Maria MARCONI, Marina de Andrade **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, Sílvio Luis de **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 1997.