

# COMUNICAÇÃO E ESTRATÉGIA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Daniel Herz

---

Texto base, sem revisão final, da intervenção no painel "Produção, Monopólio e Acesso à Informação no Brasil", integrante do Tema IV "Informação Científica e Tecnológica em Saúde: o Papel das Instituições Públicas", no Seminário de Abertura do II Congresso Interno da Fundação Oswaldo Cruz, no dia 26 de maio de 1993.

---

## I.

### INTRODUÇÃO

A seriedade de uma instituição como a Fundação Oswaldo Cruz, a grandeza do esforço que está sendo empreendido neste Seminário de Abertura do II Congresso Interno e a generosidade dos seus propósitos, cobra extremo rigor à nossa intervenção neste debate. Buscamos, assim, referências em nossa experiência na mobilização de recursos de comunicação e luta pela formulação de políticas públicas. Procuramos incidir especialmente sobre aquilo que identificamos como problemas e eventuais lacunas percebidas no documento "Políticas Globais para o Desenvolvimento Institucional", assim como na definição dos objetivos e orientações para os trabalhos de grupo do Seminário.

Com esta preocupação, enfatizamos em nossa abordagem alguns elementos que pretendem responder a questões percebidas nesse debate interno: uma concepção limitada de estratégia, em muitos aspectos reduzida a uma mera modalidade de "planejamento sistêmico" ou a uma simples abordagem técnica de "O&M" (Organização & Método). Também procuramos, com este enfoque, responder à questão, insistentemente repetida no documento "Políticas Globais", de como se relacionar com as demandas sociais. Finalmente, entendemos que não pode passar despercebido, num esforço de debate dessa magnitude e seriedade, a sutil existência de traços "corporativos" e "internistas" em algumas posições surgidas no debate. Apontamos, finalmente, a necessidade de formulação de uma política de comunicação institucional, entretanto, sem ter condições de ser conclusivo, por não dispor de informações suficientes para uma exame das particularidades da estrutura

interna da FIOCRUZ e suas idiossincrasias, o que talvez possamos tentar nos debates do dia de hoje.

## II.

### ELEMENTOS PARA UMA ABORDAGEM DA RELAÇÃO EN- TRE COMUNICA- ÇÃO E ESTRATÉ- GIA

Iniciaremos indicando alguns requisitos para a formulação de uma política de comunicação institucional. Partiremos de alguns enunciados que pretendem constituir premissas teóricas e políticas para o planejamento estratégico da área de comunicação numa organização pública.

**1. As demandas são sempre ilimitadas diante dos recursos disponíveis e há necessidade de consenso para o equacionamento das demandas.**

Na sociedade, a inevitável desproporção entre as demandas e os recursos capazes de provê-las diz respeito à "natureza" humana. Expressa a inquietude da consciência, permanentemente transcendendo os meios e a imediaticidade, constantemente gerando novas necessidades objetivas e subjetivas. Todas as demandas sociais têm fortes componentes de subjetividade. Mesmo a existência de demandas elementares relacionadas com a própria subsistência física dos indivíduos, não esconde o caráter elástico e intrinsecamente subjetivo do seu reconhecimento e abordagem.

Seleção de demandas, hierarquização de prioridades, definições quanto à forma de reconhecê-las e atendê-las são componentes inevitáveis da formulação de políticas governamentais. Mas essas políticas também devem considerar a necessidade de justificação dessas definições.

Acreditamos que a satisfação da sociedade através de respostas às inesgotáveis demandas se dá menos pela objetividade - isto é, pela realização de obras e provimento de serviços - e mais pela produção de elementos subjetivos que justifiquem, política e eticamente, as opções realizadas, a seleção inevitavelmente limitada das demandas atendidas e a forma como se dá esse atendimento.

Evidentemente, essa legitimação não se alcança apenas por meios publicitários. Trata-se de um processo globalizante de transações políticas, de relações institucionais e de intersubjetividade, isto é, de realização da política como trânsito de essência humana e no processo de constituição da cultura.

A esse respeito, vale a pena lembrar, para citar uma situação extrema, que a própria noção de crise de sistema parece, em certo sentido, não referir apenas a situações de colapso objetivo de um sistema social ou a incapacidade do aparato governamental fazer frente a demandas antes atendidas. A crise também surge quando começam a se impor, para um determinado sistema, demandas - não necessariamente novas - que este não tem condições de atender. Uma incapacidade do sistema pode persistir por muito tempo e chegar a ser encarada como aceitável. A novidade surge, sob a forma de uma crise, quando a incapacidade do sistema passa a ser questionada ou deixa de ser aceita. Enfim, a crise de um sistema é, antes de tudo, uma crise de reconhecimento. Embora não estejamos sempre lidando sempre com situações limites, isto é, de crise, acreditamos que estes elementos estão presentes, de forma tênue ou potencial, em qualquer experiência governamental.

Desse modo uma instituição como a FIOCRUZ deve lidar, permanentemente, com a realidade de integrar Governos que necessariamente estabelecerão equações globais sobre políticas públicas a serem implementadas e que a política de saúde é "uma" delas. Uma instituição dessa natureza deverá empenhar-se na qualificação da política de saúde adotada. Mas também deverá dispor-se a participar do equacionamento e mesmo da administração de possibilidades e limites com que cada Governo se defronta, sob pena de, unilateralizando a abordagem da questão da saúde e tratando-a de

forma corporativa, contribuir não apenas para a inviabilização de um governo, mas da própria institucionalidade. Em síntese, a FIOCRUZ deve politizar sua inserção junto ao Estado e junto à sociedade, bem como seus projetos e suas práticas.

***2. Estratégia, tal como aqui estamos entendendo, é o exercício da capacidade da consciência de inserir, no ciclo da práxis, possibilidades novas, através do arbitramento de finalidades e do engendramento de condutas que devem ir muito além de um mero cálculo político pragmático e utilitarista e pretender assumir sentido humanizador.***

A estratégia é elemento que transforma o arbitramento de fins e as intenções em vontade e, mediada por projetos políticos e pelo equacionamento dos meios, habilita o sujeito para a realização objetiva da vontade.

Entendemos que a humanização das relações sociais necessita da inserção, no ciclo da práxis, de elementos novos, que muitas vezes não estão espontaneamente contidos no seu interior, nem mesmo potencialmente. Trata-se, como propõe Adelmo Genro Filho, da criação de possibilidades novas como um ato fundante da consciência que resolve afirmar finalidades, transformá-las em vontade e se dispõe a realizá-las através de projetos e o correspondente equacionamento dos meios.

A consciência transformadora e revolucionária deve constituir-se exteriormente à lógica da espontaneidade e da coisificação, presentes no movimento social. As transformações de sentido revolucionário nas relações sociais são, precisamente, aquelas que se dão de fora para dentro, afirmando a consciência como algo que se insere artificialmente no ciclo da práxis. Essa é a grande tarefa da estratégia.

A estratégia, por outro lado, como "movimento da vontade", é a **conduta** engendrada por esta vontade para informar a sociedade dos conteúdos dessas finalidades. Portanto, estratégia também é a **conduta** da "parte" que persegue finalidades.

Qualquer tipo de estratégia conduz a uma eticidade, ao conceber o equacionamento dos meios e a administração das coisas. Pensar estrategicamente, no sentido tradicional, é atuar através de uma mera administração das coisas, é imbuir-se de conduta de caráter "prático-utilitário" (como afirma Kosik), sujeita à lógica das coisas (que é a lógica da mercadoria) e que é própria do "mundo sistêmico" (como entende Habermas) ou do mundo no qual

"tudo que é sólido desmancha no ar" (como afirmou Marx e, contemporaneamente, reafirmou Berman). Orientar-se exclusivamente pelas "Razões de Estado" é transformar o "meio" em "fim", é sujeitar-se à alienação política e reduzir a estratégia a uma mera justificação do que está dado, é adotar uma conduta de sentido anti-humano. Ao contrário, preocupar-se com a eticidade, com a conduta estratégica, é criar condições para enfrentar a reiteração da lógica das coisas e tentar abrir novas possibilidades de sentido humanizador.

### 3. A política de comunicação deve ser deduzida das definições estratégicas e das necessidades de ação psicossocial para implementação de um projeto.

Uma política de comunicação deve relacionar-se com a estratégia, especialmente a partir das definições de ação psicossocial necessárias para a busca de consenso, na sociedade, em torno das finalidades estratégicas. A planificação e a sistematização dessa ação psicossocial são instrumentalizadas por abordagens específicas, usualmente denominadas como "marketing político", no caso de ações políticas globais de caráter partidário ou governamental, ou como "marketing institucional", no caso de instituições em particular.

### 4. O conceito de marketing - aqui compreendido na suas acepções de marketing político e de marketing institucional - pode ser produtivamente utilizado, com ressalvas, como realização da idéia de ação psicossocial em política.

Consideramos imprópria a simples transposição do conceito de *marketing* para a análise de fenômenos políticos no sentido usual do termo. O objeto do *marketing* é a mercadoria e seus fetiches, e o objeto disso que se convencionou chamar de *marketing político* é mesmo a política. Em certa medida, a mesma ressalva pode ser feita em relação ao *marketing institucional*.

É extremamente útil, entretanto, uma aproximação com a abordagem proposta pelo *marketing*. Os teóricos do *marketing*, com os mais variados matizes, apresentam dois pontos em comum. Um deles é atribuir ao *marketing* um sentido integrador às várias etapas e aos inúmeros elementos que concorrem no processo econômico, da produção até o consumo de um produto ou serviço. Outro ponto, é o de associar a imagem do produto ou serviço a suas qualidades intrínsecas. Isto é, a imagem do produto, mesmo em seus aspectos mais abstratos e intangíveis deve, de algum modo, ter algum res-

paldo em características reais do produto ou serviço.

Para o especialista em *marketing*, com a licença da paráfrase, tomada da filosofia, "nada do que diz respeito ao produto ou serviço" - concepção, produção, embalagem, distribuição, forma do consumo, reações do consumidor - "lhe é estranho". Pois tudo isso pode alicerçar, bem ou mal, a imagem do produto ou serviço.

Há uma pergunta, incansavelmente feita pelos especialistas em *marketing*, que pode nos interessar sobremaneira: **qual é o nosso negócio?** Fazendo esta pergunta em relação à FIOCRUZ, poderíamos responder, evidentemente, que **nosso negócio** é prover o país com um serviço especializado, com determinadas características, na área de saúde. Mas essa seria uma resposta formal, que desconsidera as demandas inesgotáveis e as infinitas possibilidades de se relacionar com essas demandas. Realisticamente, podemos concluir que jamais conseguiremos satisfazer o conjunto das demandas de obras e serviços do país. Também temos de reconhecer - ainda que existam demandas prementes, envolvendo inclusive a subsistência física dos indivíduos - o sentido elástico das **necessidades** originadoras das demandas sociais.

Entendemos que uma resposta mais adequada à pergunta **qual é o nosso negócio?** seria participar do esforço governamental de satisfação do país, com serviços especializados na área de saúde, procurando atuar como um sujeito **racionalizador** das políticas referentes à saúde.

Reiteramos, aqui, a tese de que o sucesso de uma administração viria **menos** das obras e serviços em si e **mais** das possibilidades de que essas obras e serviço **satisfaçam** a população deste país. Mesmo considerando tratar-se de uma área - como a da saúde - na qual existam necessidades e parâmetros objetivos para referir tanto as demandas como as ações governamentais. Exatamente por isso, a FIOCRUZ deveria atuar como uma instituição capacitada para identificar objetivos estratégicos na área de saúde para o país, e empenhar-se no seu reconhecimento, pela população e por governos que se sucederão e que, inevitavelmente, não lidarão apenas com a questão da saúde. A FIOCRUZ, desse modo, por um lado deve erigir-se, junto à sociedade civil, como uma espécie de **entidade pensante**, politicamente ativa, capaz de proporcionar subsídios para equacionamento das demandas e avaliação das políticas governamentais de saúde. E, por outro lado, deve pretender ser uma privilegiada depositária da **inteligência** nacional

sobre as questões de saúde, acessível ao questionamento de qualquer setor da sociedade. Obviamente, esse tipo de papel não pode ser arbitrado corporativamente e a FIOCRUZ só terá sucesso nessa missão se romper com "internismos" e estabelecer relações sólidas e sistemáticas com a sociedade civil. Em síntese, a FIOCRUZ deve disputar esse papel junto à sociedade civil. A qualidade dessa relação com a sociedade, além da legitimidade que conferiria à FIOCRUZ, daria a essa auto-atribuída missão, se bem sucedida, um sentido histórico.

As empresas, especialmente aquelas que tem um *marketing* apurado, preocupam-se em escolher sua clientela, definindo o segmento de público alvo dos seus produtos e serviços. Conseguindo delimitar claramente sua clientela - seus gostos, interesses, desejos - pode desenvolver produtos e serviços capazes de satisfazer 100% a determinado desejo, determinado interesse ou gosto. No caso da administração pública, entretanto, a possibilidade de "satisfação" da sua imensa e heterogênea clientela, envolve um complexo processo político voltado para a justificação das demandas selecionadas e da forma de atendê-las. Enfim, exige a formação de um consenso.

A FIOCRUZ, por isso, deve capacitar-se para produzir um diálogo, acima de tudo politizado, entre as necessidades nacionais na área de saúde e a realidade de cada Governo. Deve ser capaz de avaliar as correlações de força e superar a perspectiva de ser um mero *lobby*, ainda que altamente qualificado, da área da saúde. Deve ser um atento formulador de políticas públicas para a área da saúde, considerando limites e possibilidades. Deve qualificar-se como um interlocutor de alto nível, junto a cada Governo, procurando exercer uma representação efetiva do **Público** que só se realizará com a superação de corporativismos e visões particularizadas.

**5. A aceitação ou a rejeição, na sociedade, de um determinado projeto de atendimento de demandas é o resultado de um consenso. O alcance de objetivos estratégicos através de políticas governamentais, por isso, exige produção de consenso.**

Na Administração Pública, não temos o "privilegio" da delimitação da clientela. Lidamos com a máxima universalização dessa clientela - toda a população - e só temos uma certeza: jamais satisfaremos a todos e nunca atenderemos todas as demandas sociais.

Mas se **nosso negócio é satisfazer a população** do país - no caso, na área da saúde - devemos perseguir uma **equação ótima**, entendendo-se como tal a melhor resultante possível de satisfação do país. Sabendo que não há como fazer tudo o que é necessário, nem como satisfazer integralmente a todos, nosso problema é administrar adequadamente, de forma justa e equilibrada, os limites e possibilidades da nossa ação e, evidentemente, fazendo bem o que decidimos fazer.

Essa **equação**, evidentemente, não se resolve apenas com publicidade ou por pura "injeção de comunicação". A publicidade e a comunicação permitem, inclusive, que se minta, se manipule e se falsifique. Mas não se sustenta por muito tempo. Isto até a lógica do capital aprendeu.

Aqui se esgota a possibilidade de uma simples analogia com a abordagem do "marketing". Nosso público alvo não é de consumidores. É de cidadãos. E cidadania - embora seja um conceito em permanente construção, recorrente às vontades e aos projetos políticos - diz respeito à constituição da essência humana, numa dada sociedade.

A execução de qualquer projeto envolve uma conduta para que se alcance os seus objetivos. Conduta, como sinônimo de eticidade, é uma das qualidades básicas que imprimimos ao nosso **negócio**. E tanto melhor será o nosso *marketing* - na verdade, nossa **política** - quanto mais essencialmente inovadoras e humanizadoras forem as relações que essa conduta estabelecer. Esse é, provavelmente, o principal **argumento de venda** para disputarmos a produção do consenso.

Estamos falando, portanto, de um processo intrinsecamente político, no sentido que Adelmo Genro Filho emprestava ao conceito de política, isto é, política como trânsito de essência, como o movimento que, conscientemente ou não, impregna todas as práticas humanas.

Nosso principal problema político - para a **satisfação** da população deste país - é produzir um reconhecimento real, amplo, de como se está administrando os limites e possibilidades. A comunicação pode propor esse reconhecimento e favorecer essa percepção. Mas só nossa conduta pode produzir as relações institucionais que permitirão aos setores organizados da sociedade civil, e mesmo os setores desorganizados, uma apropriação em profundidade dos nossos propósitos e confirmar as nossas práticas, superando as dissimulações e manipulações. Este é um dos nossos problemas estratégicos de sentido verdadeiramente revolucionário: a

criação de alternativas para superação da usurpação do público por particularidades, situação típica dos relações sociais autoritárias e excludentes que foram consagradas e mascaradas pela democracia burguesa. Essa é a diferença entre um consenso de qualidade e um processo manipulatório.

Podemos entender, então, culminando a analogia proposta, tanto o **marketing político** quanto o **marketing institucional**, como a ação psicossocial necessária para sustentação dos fins estabelecidos pela estratégia. A relação com o país deve ser hierarquizada e planejada não apenas como ação sobre as demandas objetivas. Mas, principalmente, como a expressão de um confronto entre a nossa visão "de parte" e a visão existente na sociedade sobre as demandas.

É o consenso existente que organiza o sentido que as demandas têm, num determinado momento. Sob este enfoque, as relações deixam de ser indiferenciadas e nos reconhecemos como **parte** que se relaciona com a universalidade do **todo**. Assim nos percebemos como vontade que só alcançará seus objetivos estratégicos se conseguir produzir um correspondente consenso, como vontade que necessita se relacionar com o conjunto das demais vontades, informando-as com uma visão determinada sobre os fins específicos que se busca atingir. Nesse contexto, podemos afirmar que faz sentido uma estratégia de ação psicossocial - ou de **marketing político** ou **institucional** - que visa produzir, na sociedade, uma determinada compreensão, um determinado consenso, em torno da realização de finalidades e sobre o significado e o sentido das ações empreendidas e das finalidades perseguidas.

**6. Uma política de comunicação deve ter na publicidade e na instrumentalização das demais funções de comunicação os seus elementos táticos.**

A publicidade e o conjunto dos instrumentos de comunicação mobilizados devem ser subordinados diretamente à estratégia e mediados pelo *marketing* - a ação psicossocial visada - como elementos da tática.

**7. Uma política de comunicação deve estar centrada na estratégia e não nos seus elementos táticos (publicidade e demais recursos de comunicação).**

Uma política de comunicação, portanto, não pode ter como seu centro a publicidade ou os demais instrumentos de comunicação. Estes traduzem o "império da necessidade", das determinações do

cotidiano e das demandas imediatas, o "correr atrás da máquina", o "ataca e defende", nas disputas da comunicação. Mas não constituem e nem definem um sentido para as práticas, uma concepção de mundo, um arbitramento de finalidades e o valor dos objetivos estratégicos. Sem finalidades claramente estabelecidas, os recursos e as práticas de publicidade e comunicação tendem a reproduzir a espontaneidade das relações sociais. Não criam e nem são instrumentos para a criação de algo novo.

A política de comunicação, portanto, deve ser deduzida a partir da estratégia e traduzir o esforço orientado para a produção de um consenso, evidenciando para as demais vontades que as ações da Administração Pública incidem, de forma justa, sobre as demandas que lhe são mais caras. Tem caráter subsidiário e instrumental a tradução técnica desse esforço em ações publicitárias e comunicativas em geral, através de meios, linguagens apropriadas e práticas de Relações Públicas. A estratégia, portanto, é quem deve estar no posto de comando e orientar o processo de criação e de mobilização dos recursos de comunicação.

### III.

## RECOMENDAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO

Nossa exposição, a partir de agora, se deterá em alguns elementos que, segundo entendemos, podem contribuir para a formulação de um programa de comunicação institucional de uma organização pública.

### 1. CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

Como regra geral entendemos ser necessária a unificação do comando político e administrativo sobre as iniciativas de comunicação de uma instituição, abrangendo o conjunto dos recursos materiais e humanos utilizados nessas atividades, bem como as funções e produções de todas as unidades da instituição.

Uma instituição do porte e da complexidade da FIOCRUZ certamente teria a ganhar com a sinergia que é possível estabelecer entre as várias iniciativas de comunicação das suas várias unidades e

um sentido de coordenação tanto nas manifestações públicas como nas atividades e produções internas.

Uma estrutura centralizada, política e administrativamente, entretanto, deve observar alguns cuidados:

a) deve capacitar-se para o atendimento, com qualidade e agilidade, de todas as unidades da instituição, cuidando para não cercear potencialidades e necessidades de comunicação com determinados segmentos de público ou através de eventos específicos.

b) o princípio da centralização do comando político não deve ser tomado como absoluta centralização física da produção; o atendimento direto e centralizado das demandas deve ser adotado na medida da existência de condições efetivas de atendimento, de forma eficiente e ágil;

c) por mais investimentos que se fizer em recursos humanos e materiais na área de comunicação, a aquisição de serviços especializados de terceiros sempre é uma possibilidade a ser cogitada, inclusive como decorrência de uma avaliação de custo-benefício; as soluções "domésticas" geralmente são insuficiente para corresponder à qualidade necessária em todas as funções e produções de comunicação;

d) "unidade de imagem" da instituição não significa "imagem única e homogênea"; toda instituição, em alguma medida, tem necessidade de corresponder à diversidade dos públicos com os quais se relaciona, evidenciando variados "aspectos" da imagem da instituição. Isto se consegue através de diferentes linguagens, funções e iniciativas de comunicação; preservados os elementos de unidade e direção política, a multiplicidade de meios, linguagens e formas de expressão da instituição junto a diferentes segmentos de público geralmente dá consistência à imagem, no seu conjunto;

e) no planejamento da comunicação deve ser considerada a cultura interna da instituição, tanto nos aspectos que devem ser preservados, como naquilo que merece alteração.

f) iniciativas de centralização política e administrativa, na área da comunicação, devem ser planejadas minuciosamente mas implementadas através de ações rápidas e decisivas; além da eventual resistência de profissionais, as estruturas administrativas, nas quais os recursos humanos e materiais

da área de comunicação se inserem, tendem a valer-se destas como instrumentos de poder; sem atitudes firmes, decididas e abrangentes - e, adicionalmente, que contem com inteiro respaldo da direção superior da instituição - abre-se espaço para resistências políticas ou burocráticas que podem minar ou mesmo impedir o processo.

g) o processo de unificação do comando político e administrativo deve ser seguido por um esforço de qualificação ou requalificação dos profissionais que integram a equipe.

## 2. IMPLEMENTAÇÃO DE UMA AMPLA GAMA DE FUNÇÕES DE COMUNICAÇÃO

Um atualizado conceito de comunicação institucional envolve uma ampla gama de funções, produtos e serviços que podem ser implementados de acordo com os recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis e conforme as necessidades e prioridades da instituição.

Para exemplificar, e sem a pretensão de esgotar as funções, produtos e serviços possíveis de serem desenvolvidos podemos citar: **planejamento** (formulação de objetivos e planos integrados e específicos de comunicação, manual de comunicação institucional, programação visual e identificação corporativa); **assessoria de imprensa** (produção e expedição de **press-releases**, produção de entrevistas pessoais e coletivas, seleção e distribuição de artigos técnicos, **clipping**, monitoração da imagem da instituição, fotografia); **publicidade** (publicidade institucional, relação com agências de publicidade, coordenação de campanhas publicitárias, publicidade legal); **documentação** (arquivos de fotografia, arquivos históricos, arquivos de documentos em geral, **mailing-list**); **materiais gráficos** (relatórios, folhetos institucionais, manuais técnicos, coordenação da produção gráfica em geral, cartazes); **audiovisuais** (seqüências sonorizadas de **slides**, vídeos, apresentações multimídia); **outros materiais** (brindes, peças promocionais); **eventos** (programas de visitas à instituição, organização de palestras e conferências, cerimonial, participação em salões, feiras e exposições, produção de eventos diversos para públicos internos e externos); **serviços de atendimento ao público** (telefones com linha direta, resposta de correspondência); **pesquisas** (pesquisas quantitativas e qualitativas); **produções para público interno (house-organ)**, comunicados, boletins, quadro de avisos, manual dos funcionários, manuais de treinamento, lista telefônica interna, programas de inte-

gração em conjunto com o DRH, campanhas motivacionais, concursos internos).

A sistematização dessas funções e produções poderia ser outra, dependendo do enfoque do plano de comunicação. Poderíamos até identificar outras funções e produções que podem ser mobilizadas para compor um determinado conceito de comunicação institucional. Uma diretoria, departamento, setor ou mesmo uma simples assessoria de comunicação, entretanto, se defrontarão com o mesmo problema: integrar atividades, produções e iniciativas para produzir imagem e fluência da comunicação interna à instituição e desta com seus públicos. A abrangência e a sofisticação das soluções serão limitadas pelos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis. Mas a listagem aqui apresentada parece ser suficiente para demonstrar a amplitude das soluções que podem responder a problemas e necessidades de qualquer instituição.

Ressaltamos, também, que o sentido "integrador" e fundamentalmente "político", de implementação conjunta dessas funções de comunicação, num sentido de esforço "constituidor da essência" da instituição, não é privilégio de profissionais de comunicação (jornalistas, publicitários e relações públicas). Esse papel também pode e deve ser desenvolvido pelos diversos profissionais que sejam integrados a uma política de comunicação institucional. Estamos nos referindo a profissionais das áreas de biblioteconomia, documentação, informática e educação, entre outros, além dos próprios profissionais de saúde, que atuam essencialmente como "formuladores" e também como "formatadores" e "disseminadores" da produção do conhecimento científico e técnico, isto é, produzem o conteúdo da instituição.

Dizendo com todas as letras, nosso enfoque não reivindica a direção dessas funções "integradoras" e "políticas" para profissionais de comunicação que também não tem, **a priori**, qualificação inerente à formação profissional. Reivindicamos, isto sim, a existência de uma "direção política" e uma vontade da instituição que atue neste sentido.

O que estamos fazendo é atribuir à área estruturada para desenvolver as funções de comunicação, isto sim, o exercício - inclusive com um necessário sentido multidisciplinar - de um esforço integrador tanto no sentido operativo, como no sentido político. Isto é necessário na medida em que é através de iniciativas e de meios de comunicação, tanto internos como externos, que fluirá e se constituirá boa parte da essência da instituição e também a

sua imagem, resultante de aspectos tangíveis e intangíveis, objetivos e emocionais, enfim, de processos globais em complexas transações de intersubjetividade.

Apontar essa amplitude de funções de comunicação não tem o sentido mesquinho de "valorizar" a área ou os profissionais de comunicação, mas de reivindicar atenção, pela sua direção política, às conexões profundas que a área da comunicação deve ter com todas as unidades e as funções da própria instituição.

### 3. RECONHECIMENTO DA DIVERSIDADE DO PÚBLICO

Uma das mais elementares constatações, na formulação de uma política de comunicação institucional, apesar de tudo nem sempre observada, é a identificação da "existência de uma **diversidade** muito grande de públicos (internos e externos) com os quais a instituição precisa estar em contato". Diante dos problemas há necessidade de uma "**unidade** nas ações comunicativas" e, além disso, "**complementariedade** da comunicação, isto é, a comunicação com **todos** os públicos, de acordo com seu papel face à instituição e de forma mais indicada a cada um desses públicos, tudo isso sem que se perca a **unidade** da comunicação institucional".

Apontamos, apenas a título de exemplo, como possíveis públicos de uma instituição da natureza da FIOCRUZ:

a) internamente: dirigentes de unidades, pesquisadores, professores, estudantes, funcionários (no seu conjunto), familiares e outros segmentos relacionados;

b) externamente: Poderes Executivo e Legislativo, em âmbito Federal, Estadual e Municipal; governos, autoridades e instituições estrangeiras, entidades profissionais e empresariais, líderes de opinião, instituições de ensino e pesquisa, segmentos da comunidade científica nacional e internacional, profissionais da área de saúde, fornecedores de bens e serviços, comunidades locais em áreas de atuação, imprensa especializada, imprensa em geral.

A política de comunicação institucional, portanto, deve buscar especialização de produtos e iniciativas de comunicação em relação a diversos segmentos de público.

#### **4. NECESSIDADE DE EXTREMA PROFISSIONALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES, AÇÕES E PRODUTOS**

Referimos a seguir duas constatações que certamente também parecerão elementares, mas que seguidamente tiram o entusiasmo inicial de qualquer investidor em políticas institucionais de comunicação. A primeira é a de que comunicação é uma atividade cara e complexa. A familiaridade que qualquer um tem, contemporaneamente, com produtos e práticas sofisticadas de comunicação, parece agir desqualificando a compreensão da complexidade das produções e gerando um sem número de "especialistas". A idéia de uma suposta naturalidade e espontaneidade contidas nesses produtos (materiais gráficos, peças audiovisuais, etc.) é reflexo, justamente, do profissionalismo com que esses materiais foram produzidos.

A diferença entre algo que "funciona" e algo que, inclusive, pode comprometer a imagem da instituição é, justamente, o preço da qualidade e do grau de profissionalismo que foi empregado. Isto não é uma apologia da administração perdulária, sobretudo na conjuntura em que vivemos e no interior de uma instituição pública. O que estamos ressaltando aqui é a necessidade de uma apurada relação de custo-benefício. Destacamos, assim, que as iniciativas e produções sejam correspondente à qualidade necessitada e aos recursos disponíveis.

O custo benefício das soluções "domésticas" ou "improvisadas", o recurso à "lógica da empresa familiar" (a tese de que "é mais barato fazer tudo aqui dentro"), acaba sendo desfavorável. Só devemos assumir diretamente o que é inevitável ou o que, seguramente, se temos condições de fazer bem feito e com padrão profissional.

No que se refere ao profissionalismo, outro aspecto a observar é um rigoroso critério de qualificação técnica na seleção do pessoal. Não se pode aceitar, em nenhum momento, indicações exclusivamente políticas nas contratações de profissionais de comunicação. Deve ser buscada a adequação do perfil pessoal, político e profissional às funções a serem implementadas. Quem não se enquadrar deve ser dispensado.

Concluimos que o perfil ideal para o exercício de uma função pública, especialmente se for Cargo em Comissão, é o de um quadro, simultaneamente, com qualificação política e técnica. Reconhece-se, entretanto, que não é abundante o contingente de quadros com essa dupla qualificação. Ressalta-se,

então, a necessidade de que a direção da área de comunicação seja eficiente na direção política dos quadros técnicos e no aproveitamento técnico dos quadros políticos, visto que um quadro técnico mal dirigido acabará tropeçando e um quadro capacitado politicamente, mas sem nenhuma qualificação técnica para uma determinada função, pode ser igualmente contraproducente, especialmente se atuar em área de execução. A qualidade da direção política, portanto, é decisiva.

Destacamos ainda a importância, mesmo entre os quadros técnicos, de um mínimo de identidade política com o projeto em elaboração ou em execução e que essa identidade não é necessariamente partidária. Conclui-se que a necessidade dessa identidade aumenta na medida em que a função tiver mais encargos de elaboração de conteúdo e, portanto, de direção política.

Deve-se buscar, por motivos óbvios, um amplo aproveitamento profissional e um maior grau de integração possível do pessoal do quadro, em conformidade com os objetivos fixados pela alta administração da instituição. Para isso, é imprescindível o desenvolvimento de um programa de reciclagem do pessoal do quadro com a valorização do trabalho na área.

Nesse tópico, finalmente, cabe ressaltar - o que deixamos por último, pois parece exageradamente óbvio - a necessidade de se atuar sempre de forma planejada e através de projetos, superando improvisações, antecipando problemas, lidando com custos e orçamentos e desenvolvendo meios adequados de avaliação de desempenho.

#### **5. DIPLOMACIA NA RELAÇÃO COM VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE UM PAPEL CULTURAL DOS VEÍCULOS**

Um objeto que deve ser perseguido com obsessão pela área de comunicação é a permanente busca de relações desbloqueadas com todos os veículos de comunicação de massa. Especialmente num contexto de comunicação oligopolizado e atravessada por interesses particulares excludentes. Para isso, devem ser criados ativos canais diplomáticos para a solução de todo e qualquer problema surgido. A equipe deve atuar de modo a não ficar indiferente a nenhum problema, por menor que seja, e a não deixar nada sem resposta e sempre mobilizando-se para realimentar positiva ou negativamente as

posturas e atitudes dos veículos de comunicação de massa referentes à instituição.

Na atual conjuntura, diante de um sistema de comunicação autoritário e impermeáveis a um real pluralismo, a sociedade civil está protagonizando uma intensa disputa pelo controle público dos sistemas. Nesse contexto, parece ser extremamente importante que uma instituição como a FIOCRUZ contribua estabelecendo requisitos para a atuação dos meios de comunicação de massa em relação à saúde. Isto é, ajudar a identificar as requisições que a sociedade civil deve apresentar aos meios de comunicação de massa visando à produção de traços culturais correspondentes a necessidades da área de saúde.

Para esse trabalho, a área de comunicação deve desenvolver um eficiente sistema de monitoração e acompanhamento dos veículos de comunicação de massa, abrangendo, na medida do possível, a cobertura do conjunto dos veículos de comunicação. Nesta monitoração será avaliado o conteúdo da abordagem sobre a instituição e das questões pertinentes à área de saúde, levados à efeito pelos veículos.

O setor encarregado dessa monitoração, além disso, pode ter o encargo de abrir espaço para entrevistas com dirigentes e quadros da instituição. É surpreendente o número de entrevistas e a penetração obtida nos veículos que um trabalho sistemático pode proporcionar.

## **6. MONITORAÇÃO DA IMAGEM DA INSTITUIÇÃO**

É extremamente oportuna e necessária a utilização de instrumentos técnico-científicos, notadamente as pesquisas de opinião, para avaliação da imagem da instituição e de questões referente à saúde, junto à população ou a segmentos de público significativos. Manter a periodicidade e a sistemática de realização das pesquisas - não só quantitativas, mas também qualitativas, que tem um excelente custo-benefício - e aperfeiçoar as técnicas de avaliação e assimilação dos seus resultados é uma necessidade de qualquer política de comunicação para uma instituição de porte.

## **7. COMANDO COM STATUS DE DIREÇÃO**

Pela amplitude das funções de comunicação aqui referidas, procuramos identificar o sentido estratégico das suas produções, iniciativas e coordena-

ções. Através da comunicação flui boa parte da política da instituição, envolvendo aspectos fundamentais da sua essência, o que se constitui, bem ou mal, através de recursos e práticas de comunicação.

Entendemos que o ideal é que a área de comunicação tenha presença junto à alta direção da instituição. Enfatizamos que, com essa observação não estamos assumindo uma posição corporativa, de defesa dos profissionais da área da comunicação ou hipertrofiando o papel da comunicação na instituição.

Ao reivindicar uma posição junto à alta direção, por isso, não estamos querendo dizer, necessariamente, "cargo" ou "poder de mando" mas, sobretudo, possibilidade de trânsito político. Isto poderia se traduzir, perfeitamente, por exemplo, numa assessoria direta da Presidência, e com "status" político - não necessariamente administrativo - de "vice-presidência", considerando o organograma da FIOCRUZ, para efeito de acompanhamento e assessoramento do processo de decisão. Assim se alcançaria a necessária condição de se reportar diretamente ao conjunto da alta direção.

Reivindicamos mais "status político" do que "status administrativo" porque verificamos que nem sempre há vantagem na criação de "cargos superiores" para a área da comunicação. Mais do que isso, geralmente existem muitas contra-indicações à configuração de um determinado "status administrativo". do ponto de vista político, não atuar amparado num "cargo elevado", em virtude da ampla mobilidade e ascendência que o dirigente da área da comunicação deve ter junto aos dirigentes das demais unidades da instituição, por um lado, evita constrangimentos, por se descaracterizar a incidência de um cargo ou órgão "equivalente", mas sim de um instrumento de assessoria direta da Presidência. De certa forma, trata-se de uma espécie de "auditoria" permanente da imagem, da "personalidade" e do "clima" da instituição, que não pode se ater aos contornos de uma unidade administrativa equivalente às demais. Por outro lado, do ponto de vista administrativo, pode-se assim constituir uma estrutura mais leve e ágil.

Evidentemente, o profissional encarregado de dirigir a área da comunicação deve reunir os atributos e a qualificação política, técnica e pessoal para desempenhar de forma abrangente suas responsabilidades. Pode até não ser um profissional de comunicação (jornalista, relações públicas ou publicitário), mas deve ter clareza em relação às funções aqui referidas e discernimento político em

relação à especificidade técnica da área, à necessidade de profissionalismo na implementação das suas funções e, sobretudo, ao papel estratégico da comunicação para a instituição.

## 9. LINHA DE AÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

O projeto da área de comunicação deve corresponder a uma instrumentação de meios e recursos, estruturados de acordo com uma concepção atualizada de política de comunicação institucional. Este projeto, entretanto, necessita de finalidades estratégicas que só podem ser definidas pelo alta administração da instituição ou, como se faz neste II Congresso Interno, pelo conjunto da instituição. Uma política de comunicação, para ser eficiente, deve estar a serviço da estratégia. A área de comunicação, porém, assim como as demais, não pode ficar passiva neste processo, devendo sempre buscar partilhar com a direção da instituição a responsabilidade quanto às definições estratégicas, destinadas a orientar a própria instituição e imprescindíveis para nortear a política de comunicação.

Os profissionais de comunicação, pelo fato de lidarem com a imagem da instituição e outros aspectos que marcam a totalidade da instituição deveriam ser especialmente susceptíveis às questões referentes à estratégia. Dizemos "deveriam" porque nem sempre isto acontece. Arriscamos a dizer, inclusive, que a maior parte dos profissionais acaba esvaziando as funções da área da comunicação por terem dificuldade em lidar com as questões de estratégia da instituição. E isto tem que ser alterado.

A área de comunicação deveria estar capacitada para lidar, inclusive, com eventuais dificuldades da instituição para fazer as opções estratégicas. Para isso, a área da comunicação deve politizar-se e agir, inequivocamente, sem internismos e visando sempre o benefício do conjunto da instituição. Nunca pode assumir atitude de autopromoção externa e seus dirigentes devem atuar com extrema discrição, durante todo o tempo, apesar de terem, evidentemente, meios para projeção pessoal. A área de comunicação deve sempre brigar, aguerridamente, pela justiça na imagem da instituição e nunca ser condescendente com os problemas internos, e com os eventuais erros das unidades da instituição que possam ser danosos à imagem da própria instituição. A área da comunicação, igualmente, não pode esconder seus erros e limitações.

Em instituições que desenvolvem amplas políticas de comunicação, estas áreas costumam ser as mais criticadas, até porque interagem com todas as unidades, geralmente atuando sobre problemas. Por isso, a área tem que demonstrar profunda lealdade aos objetivos da instituição e extremo zelo à sua imagem, em nenhuma oportunidade se desviando dos seus compromissos e da busca de qualidade nos serviços que prestar, apesar de nem sempre conseguir alcançar essa qualidade.

Os profissionais de comunicação também devem ter a habilidade de saber situar-se como "atividade meio", buscando integração com as demais áreas da instituição, em especial as que estão voltadas para as "atividades fins", buscando colher junto a todas essas áreas o conteúdo que dá substância à imagem e às funções de comunicação. Mas sobretudo à direção política da área da comunicação cabe a promoção desta integração.

Nem sempre o reconhecimento devido é prestado à área de comunicação que é muito vulnerável, justamente por ter que se expor constantemente, no jogo de bastidores que muitas vezes não prima pela franqueza e lealdade nas relações. Por isso, uma postura "profissional" da área de comunicação acaba sendo um grande patrimônio e deve ser mantida, porque corresponde a uma necessidade política e ética da instituição em relação à própria área da comunicação.

## IV.

### OBSERVAÇÕES FINAIS

As observações aqui apresentadas pretendem distinguir-se de uma "receita de bolo". Tampouco constituem uma "receita" para a FIOCRUZ, porque não lidam de forma precisa e sistemática com os elementos de especificidade da instituição. Tais observações correspondem a experiências vividas de comunicação institucional. Algumas dessas referências, talvez bastante óbvias, podem ser colhidas em manuais técnicos, mas adquirem aqui relevo especial porque foram fruto de experimentações concretas. Em síntese, procuramos destacar que uma abordagem profissional da necessidade institucional de política de comunicação é estratégica para o futuro de qualquer instituição e, por isso, deve estar a serviço da estratégia dessa instituição.

Rio de Janeiro, 26 de maio de 1993.

**Daniel Herz** foi Coordenador de Comunicação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de 1989 a 1990, na gestão Olívio Dutra (PT); autor do livro *A História Secreta da Rede Globo*; atualmente é Diretor de Relações Institucionais da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e membro da Coordenação do Fórum Nacional pela Democratrização da Comunicação.