

Relações com o Público

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

OS que se dedicam ao estudo complexo das relações com o público afirmam que hoje em dia um Governo para conquistar a simpatia popular carece de trazê-lo bem informado do seu programa de realizações em termos à altura da sua compreensão e, ao mesmo tempo, propiciar aos funcionários meios de fazê-los cientes da maneira pela qual o público reage aos serviços que o Governo executa.

Esta ação recíproca realiza aquilo que os americanos chamam de "two-way street" porque envolve, de um lado, uma contínua compreensão por parte do órgão central de pessoal e, de outro lado, um contínuo criticismo por parte do público. Através deste intercâmbio o Governo construirá uma sólida base para praticar a verdadeira democracia e evitar os perigos de uma burocracia absorvente.

As relações com o público assumem importância extraordinária em regime democrático; a prova do bom êxito das medidas tomadas pelo Governo se encontra na aprovação dos cidadãos. Por este meio, o Governo sabe que os serviços que presta são satisfatórios.

E para o exercício desta incumbência o órgão natural é o serviço central de pessoal; entretanto, as relações com o público não caberiam num órgão dessa natureza e cuja finalidade se limite apenas ao recrutamento mas se entrosarão perfeitamente no órgão de pessoal com atribuições de exercer as atividades gerais da administração.

O fim visado pelas relações com o público não se restringe a informar. Todos os atos da administração, em princípio, devem satisfazer ao público. Satisfação é um estado subjetivo. Para se saber da sua presença ou ausência, convém que o público se manifeste. Uma política esclarecida de relações se esforça para conhecer o pensamento do público por intermédio de recursos que facilitem a expressão de sugestões e reclamações, de investigações de atitude e opiniões e por outros processos bem desenvolvidos com o objetivo de registrar as reações dos interessados.

À medida que as funções do Governo se ampliam e assumem aspecto técnico complexo, as autoridades se isolam cada vez mais nas suas tarefas. Daí a tendência de existir uma burocracia centralizada e concentrada. A análise do público constitui o melhor corretivo para uma burocracia que se enquistada cada vez mais.

As relações com o público tratam do desenvolvimento e da preservação por processos legítimos das atitudes favoráveis do público. A ideo-

logia das relações com o público se prende ao campo da psicologia social e individual que estuda os meios pelos quais as atitudes se formam e modificam. Instrumentos de trabalho foram aperfeiçoados por educadores, consultores em relações com o público, especialistas em relatórios públicos, estudantes de relações humanas e técnicos afeiçoados no emprêgo dos mais variados recursos de publicidade como a imprensa, rádio, cinema, exposições, etc.

Há três linhas de atividade que se reputam indispensáveis em um programa de relações com o público. A primeira diz respeito à crítica sistemática ao próprio Governo ou à administração a fim de determinar até que ponto a burocracia, as atitudes ou ações oficiais ou os atritos se tornaram responsáveis pelas reações e atitudes por parte do cidadão ou consumidor.

Ao lado desta autocrítica, a segunda linha de atividade envolveria a exploração sistemática das atitudes dos consumidores ou cidadãos. É evidente que se torna imperativo conhecer o estado de espírito dos consumidores ou cidadãos, por meio de grupos ou amostras representativas, se um programa de relações entrar nas cogitações práticas do Governo.

Apoiando-se nos sistemas citados de autocrítica e de avaliação das atitudes do cidadão, já existe o terreno preparado para se empreender a terceira linha de atividade. Esta consistiria nos reajustamentos que se tornassem indispensáveis na possibilidade de apresentar relações ou apelos. Para tanto, convinha instituir uma cooperação esclarecida entre a autoridade e o cidadão com o propósito de facilitar a realização da política do Governo em prol do interesse comum.

É preciso ponderar que "relações com o público" não significa exclusivamente publicidade embora esta, na realidade, seja um dos setores mais explorados. Aliás, para efeito deste estudo, conviria ter em mente que publicidade educacional e de notícias se considera atividade legítima ao passo que propaganda se considera publicidade ilegítima.

No tratar do problema das relações com o público, importaria anotar o seguinte:

a) não há a rigor "o público" mas vários públicos que representam uma multiplicidade de interesses diversos, acompanhados geralmente de exigências específicas;

b) assim, por força disso, o programa de relações deve procurar abranger tôdas estas particularidades. Não bastará que inclua uma só ati-

vidade, é necessário que haja um sistema amplo dentro do qual caiba cada um dos públicos mais importantes;

c) na organização deste programa, levar-se-ão em conta as informações que se originem diretamente dos registros e cadastros dos órgãos oficiais;

d) não se devendo subestimar a considerável competição que atualmente procura captar a atenção do público, o órgão do Governo lançará mão de técnicos com o propósito de apresentar programas que sejam tão efetivos quanto os rivais;

e) as relações com o público não se circunscrevem à publicidade de cunho mais ou menos formal, dizem respeito também aos contatos pessoais de toda espécie que os funcionários, no exercício das suas funções, mantenham com o público;

f) as relações com o público, em síntese, determinam um fluxo constante de informações e entendimentos em dupla direção, entre os órgãos oficiais e os públicos, de um lado, e entre os públicos e os órgãos oficiais, do outro lado. E' o que os americanos chamam "two-way street".

A implantação de um programa deste porte encontrará dificuldades das quais as mais graves seriam:

- 1) a complexidade do Governo moderno;
- 2) a atitude habitual de indiferença por parte do público em geral;
- 3) a falta de reconhecimento da maioria dos funcionários que não dão a importância devida à responsabilidade que lhes cabe na execução do programa de relações com o público;
- 4) a falta de índices e dados objetivos por meio dos quais se meçam os resultados práticos dos métodos e processos adotados;
- 5) os recursos financeiros limitados para custear as atividades das relações com o público;
- 6) a necessidade de haver a assistência de técnicos especializados para dirigir este setor da administração do pessoal;
- 7) a dificuldade de haver uma atitude de isenção e imparcialidade;
- 8) a dificuldade de inculcar no público que os processos adotados nas relações com o público não se destinam ao que se entende como propaganda;
- 9) o receio infundado que alimentam os individualistas exagerados de que o Governo sempre tende a transformar a publicidade oficial em propaganda.

Em sentido genérico, há tantos públicos quantas pessoas e, consoante uma enumeração aceita, os que realmente assumem valor ponderável seriam: a imprensa, as escolas, o público em

geral, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, os chefes e diretores das repartições, e os servidores públicos de categoria subalterna. Conseqüentemente, para cada um destes tipos de público deverá haver métodos e processos adequados de relações.

Na análise do problema das relações, examinar-se-ão de preferência os contatos que o órgão central de pessoal, no exercício das suas atribuições, mantém com outros indivíduos e organizações. Estes grupos e pessoas se interessam geralmente pelas informações decorrentes de relatórios e dados técnicos que se refiram a recrutamento.

O órgão central de pessoal funciona habitualmente como uma espécie de "clearing-house" de informações sobre recrutamento. Este intercâmbio de notícias para tirar tôdas as conseqüências que se podia esperar, deveria ser entregue a especialistas com exercício naquele órgão.

Aquêles grupos e pessoas que representam o potencial humano do mercado do trabalho dos quais se recrutam os novos servidores públicos constituem assunto de particular interesse para o órgão central do pessoal. Entre tais grupos, especial menção merecem as instituições educacionais porque são reservatórios de funcionários e uma força que não se deve desprezar na formação da atitude das gerações futuras para com o serviço público.

O legislativo constitui uma espécie de público de natureza especial e muito importante. O órgão central de pessoal, quando cômico da sua responsabilidade, deveria ter todo interesse em manter os membros das Casas do Congresso continuamente a par das suas realizações, problemas e objetivos. Os legisladores se situam no meio caminho entre o público em geral e o "staff" da administração.

A fase mais delicada do programa de relações com o público a cargo do órgão central de pessoal é aquela que diz respeito ao Poder Legislativo. Pelo sistema constitucional vigente em muitos países, o regime do serviço civil prevalente pode ser alterado, a soma de autoridade daquele órgão pode sofrer a influência da pressão da opinião pública e, assim, a administração do sistema do mérito passar por flutuações ao sabor das correntes políticas.

Estas considerações e outras semelhantes tornam imperativo que o órgão central de pessoal estabeleça boas relações com o Poder Legislativo e com os seus membros individualmente. Muitos dos problemas de pessoal envolvem situações e aspectos técnicos que exigem estudos cuja natureza muitas vezes confidencial só podem ser resolvidos em contatos pessoais, mediante trocas de idéias esclarecedoras.

A legislação que diz respeito ao órgão central de pessoal e à administração que lhe cabe executar ou orientar geralmente se circunscreve a

uma ou mais comissões técnicas especializadas. O órgão central de pessoal deveria, como medida de rotina, manter e estreitar relações com estas comissões e preferencialmente cercar os membros influentes de tratamento mais cordial possível.

Na América do Norte, a "Civil Service Commission" designa um membro do seu "staff" para servir como elemento de ligação com a "Civil Service Committee" da Câmara dos Deputados, em cuja sala de reuniões ele passa a ter exercício. Este funcionário fornece as informações e dados que a Comissão possa precisar e, durante as discussões de matéria que interessa à "Civil Service Commission", toma assento entre os deputados para facilitar e esclarecer os debates.

Resulta daí um alto grau de cooperação entre os dois Poderes Executivo e Legislativo, ficando a Comissão da Câmara perfeitamente a par das minúcias e aspectos técnicos da matéria discutida, aceitando os projetos que parecem razoáveis e rejeitando os que não merecem aprovação.

Em resumo, a boa vontade do Poder Legislativo para com o Governo é vital para o órgão central de pessoal, para o sistema do mérito e para todos os aspectos fundamentais das atividades administrativas.

O complexo das relações entre o órgão de pessoal e o Presidente da República pode ser condensado em três ou, possivelmente, quatro pontos:

- 1) necessidade de consolidar uma base positiva de apoio;
- 2) necessidade de resistir a pressões possíveis que venham através do Presidente da República;
- 3) questões de administração geral como seriam a aprovação de decretos e fornecimento de recursos orçamentários;
- 4) as relações com o público em geral quando possam atingir o órgão central de pessoal e a confiança no apoio do Presidente da República.

Um apoio bem consolidado do Presidente da República constitui imperativo para a eficácia de qualquer programa de pessoal avançado. A propósito, as seguintes situações podem ocorrer:

- 1) a comissão do serviço civil na realidade é apenas uma agência de recrutamento a qual é encarada de certo modo de lado pelos administradores do órgão de linha que a consideram "fora de trabalho";
- 2) aquela comissão não dispõe de muitos recursos para realizar um bom trabalho;
- 3) muitas das funções de pessoal são executadas já pelos funcionários de linha, cada um dos quais trabalhando consoante uma orientação pessoal e achando que a interferência da comissão viria colidir com os seus direitos;
- 4) muitas das funções do pessoal em vigor são ignoradas total ou parcialmente.

Pelo que ficou visto, não há dúvida de que o órgão central de pessoal precisa contar com o apoio decisivo do Presidente da República. Além disso, o sistema do mérito traz vantagens extraordinárias ao Chefe do Executivo. Em primeiro lugar, concorre para reduzir a enorme pressão de nomeações políticas, economizando-lhe tempo e energia para assuntos mais importantes. Em seguida, dá-lhe oportunidade de aperfeiçoar a qualidade da própria administração em todos os sentidos.

O pessoal de linha constitui o mais importante e talvez um dos públicos mais críticos com que o órgão central de pessoal deve lidar. À diferença do que se passa com muitos outros contatos que são periódicos, indefinidos e intangíveis, as relações com os funcionários de linha são contínuas, definidas e potencialmente tendendo para o bem ou o mal.

As funções que exercem o órgão central de pessoal e os funcionários de linha se completam. Um depende do outro, não importa se esta interdependência seja ou não reconhecida.

O "staff" técnico do órgão central de pessoal espera dos funcionários de linha o cumprimento dos decretos, das instruções e da política de pessoal, mostrando sempre inclinação para exercer cada vez mais um poder de controle. Os funcionários de linha esperam do "staff" técnico proteção, assistência e orientação, mostrando inclinação em resistir ou ressentir o controle central, e insistindo no sentido de obter uma maior liberdade de ação.

Estas atitudes críticas se originam frequentemente do resultado de falta de compreensão e da inabilidade ou ausência de oportunidade para que um e outro observem o ponto de vista alheio.

Os funcionários de linha e o pessoal do "staff" têm atitudes e costumes peculiares, desenvolvidos com igual lógica, visando atender a necessidades e situações perfeitamente inteligíveis ao grupo interessado mas obscuras e incompreensíveis ao grupo oposto.

Mediante esforço consciente no sentido de reconhecer claramente e analisar estes hábitos contrários embora involuntários, o órgão central de pessoal poderia sem dúvida exercer a sua influência para melhorar as suas relações com o pessoal de linha.

Estas relações influem profundamente no êxito do programa de pessoal; o sistema de seleção pode ser prejudicado em prestígio, e na execução, se o órgão central de pessoal evitar consultar os funcionários de linha sobre questões de exame.

Tornando-se tensas estas relações, pode ocorrer que o pessoal de linha se disponha a pular por cima do órgão central de pessoal, indo diretamente ao legislativo em busca de auxílio e destruindo infelizmente a distinção entre administra-

ção política e rotineira. Situação semelhante decorrerá se o órgão central não fizer uso devido de sua autoridade e deixar escapar as oportunidades que aparecerem. E' o que se passaria, por exemplo, se o órgão central não aplica a sua competência legal para classificar cargos consoante o critério de deveres e responsabilidades e servir de base para o desenvolvimento posterior de um plano de pagamento; tal se dando, as autoridades de linha terão de lançar mão de planos de pagamento sem estudos técnicos e científicos.

Os pontos de contatos entre o pessoal de linha e o órgão central de pessoal são variados, convindo citar as conferências e entrevistas pessoais, compreendendo inquéritos, investigações, consultas e reuniões profissionais. Há as comunicações oficiais por meio de correspondência, telefone e telégrafos e tôda a série de contatos por força da própria administração de pessoal, envolvendo as medidas que se referem à classificação de cargos, planos de pagamento, recrutamento, certificados de concurso e exame, nomeação, estágio probatório, treinamento, avaliação de eficiência, promoção, transferência, disciplina, exoneração, demissão e aposentadoria.

Os partidos políticos formam o público mais poderoso; exercem grande pressão sobre o serviço público e tradicionalmente se inclinam para o "spoils-system". Aceita-se que a moderna organização do serviço público com base no sistema do mérito se destina sobretudo a enfrentar esta concepção de que os cargos públicos constituem galardão remunerador da lealdade política.

Não causa espécie que os partidos políticos geralmente alimentem uma atitude hostil para com o órgão central de pessoal e achem que se deve extingui-lo a qualquer preço ou, ao menos, torná-lo dócil aos seus interesses partidários.

Os contatos entre os partidos políticos e o órgão central de pessoal, embora consideráveis e variados, visam sempre dois pontos: — preservar o "patronage system" e imobilizar aquêle órgão.

Os autores americanos que se especializam em administração pública sentem ao vivo a luta que vem de séculos entre as duas concepções antagonicas — "spoils-system" e "merit-system" — uma encarnada no partido político e outra no serviço civil. Por isso, ao examinarem êste capítulo, discorrem com abundante arrazoado para ferir bem o contraste.

O partido político procura abalancar a autoridade do órgão central de pessoal, adotando estratégia padronizada que se resume em restringir a soma de competência prevista na lei estatutária, ampliando, por outro lado, o serviço não classificado e excetuando do serviço classificado os cargos mais importantes. O forte do sistema do mérito, como se sabe, se encontra em a necessidade de exame ou concurso competitivo geral para a nomeação.

Nestas condições, assumirá aspecto transcendental a manutenção de boas relações entre o órgão central de pessoal, o Legislativo, o Presi-

dente da República e o público em geral cuja atitude exerce forte pressão na elaboração das leis.

Onde, porém, os partidos políticos atingem em cheio o seu objetivo de neutralizar o órgão central de pessoal está em conseguir que as nomeações para os altos postos de direção de serviços se façam consoante as suas linhas partidárias. O fator decisivo neste particular é o Presidente da República, o que mostra à evidência a importância de existir um regime efetivo de boas relações com o "staff" que o cerca.

Outro ponto visado pela estratégia dos partidos políticos no combate ao órgão central de pessoal é conceder-lhe ou não recursos orçamentários necessários. A área de conflito agora se amplia, incluindo o Legislativo, o Presidente da República e o serviço que se incumbe da elaboração orçamentária, obrigando ao órgão central a entabular boas relações com o pessoal principalmente do serviço citado.

Os que trabalham na imprensa e os dirigentes das maiores estações de rádio são, outrossim, públicos de natureza especial, considerando a sua importância para a disseminação de informações e notícias.

O órgão central de pessoal, sobretudo em matéria de recrutamento, mantém um contato amplo com o público em geral. Para que possa realizar uma política de pessoal eficiente, aquêle órgão precisa convencer-se de que o seu programa de relações com o público se dirige não a um público particular mas a numerosos públicos. E, como se fôsse um produtor de variados artigos de consumo, o órgão central de pessoal precisa estar a par do gosto e peculiaridades dos seus fregueses, aplicando tôdas as técnicas, processos e recursos recomendados a esta alta finalidade.

No recente concurso para a carreira de técnico de administração do D.A.S.P., teses e proposições de evidente atualidade foram debatidas e o autor dêste artigo, movido pelo interesse profissional, teve a grata satisfação de verificar que o ambiente administrativo no Brasil ainda se encontra em estado de agitar idéias e opiniões muitas das quais contrariando sistemas clássicos e tradicionais.

O setor pessoal da administração pública foi castigado rudemente e duas teses de grande valia lançaram dúvidas e levantaram questões cujas repercussões serão inevitáveis.

Não é momento agora de discuti-las porque tal mister demandaria esforço consciencioso de pesquisas e prudente preparo doutrinário. Entretanto, parece que a tese de que classificação de cargos constitui *in-totum* matéria exclusiva de organização, segundo a opinião do seu defensor Oton Sérvulo de Vasconcelos, que teve a felicidade de vê-la sufragada pela banca examinadora, levada pelos conhecimentos que demonstrou do problema e por seus argumentos atraentes e formalmente irrespondíveis — a tese de que a classificação de cargos constitui matéria exclusiva de

organização é daquelas que deve ser discutida e o autor do presente artigo se reserva para, em tempo oportuno, dizer algo a respeito, defendendo ponto de vista conciliatório em prol do verdadeiro sentido do que seja classificação de cargos, distinguindo aquilo que cabe a organização daquilo que cabe a pessoal.

A outra tese que veio de encontro a noções já firmadas e aceitas é de que o problema das relações da administração com o público também se situa no setor de organização. A banca examinadora acompanhou este ponto de vista do seu defensor Dr. Ibany da Cunha Ribeiro.

No presente artigo escrito com idéias e princípios de autores abalizados condensados do conhecido livro "Public Relations of Public Personnel Agencies", tal problema se considera do setor pessoal; e o argumento de que as relações de administração com o público cabem integralmente na função coordenadora da teoria administrativa de Fayol também parece que não deve ser assim acolhida com este aspecto tão generalizado.

As relações com o público existem em qualquer setor da administração; essas relações fundamentalmente estão implícitas na noção do serviço

público cujo sentido objetivo é servir o público em geral.

Os problemas ligados às questões de contato da administração com os seus vários clientes deveriam ser entregues a um órgão de "staff", criando-se pessoal com preparo especializado para versar com proficiência os intrincados e sutis princípios que informam essa parte da administração pública.

Todavia, não parece muito fácil compreender as razões daqueles que defendem a tese de que os problemas de relações com o público seriam de organização; evidentemente, essas relações só poderão interessar à estrutura do órgão administrativo de modo indireto.

A aceitar esta tese, todos os problemas de administração seriam estruturais e de base; todos quer mediata ou imediatamente decorrem do arcabouço sobre o qual se levantam os sistemas de pessoal, de orçamento, de material e de documentação.

A organização absorveria tudo; seria um novo Leviatã e deixaria ao técnico de pessoal apenas as funções secundárias de exegeta e executor.

* *

*

Doutrina, no sentido militar, tem um sentido secundário ou relativo ao processo. Diz respeito exclusivamente à maneira de agir, isto é, ao processo de ação. Não nos interessamos, porém, por este aspecto do problema, mesmo porque este livro não é um tratado de estratégia militar. Nosso objetivo é apenas o de identificar os princípios da eficiência militar os quais são universais quanto a sua aplicação às outras organizações. O primeiro e mais importante desses princípios é um fator real, ainda que de ordem abstrata: o *moral*. Moral é a soma de várias qualidades psicológicas, entre as quais está a coragem, a fortaleza de ânimo, a resolução e, acima de tudo, a confiança. Estas virtudes não são monopólio de uma comunidade, de uma raça ou de uma nação. Quando existem e quando um exército está, em matéria de moral, em posição definitivamente superior à de seu adversário, o resultado é decisivo. Nos casos em que o número de homens, o equipamento, a disciplina e a qualidade dos chefes são iguais, é quase certo vencer o exército em que o "moral fôr mais elevado". Há, na guerra, duas ordens de moral: a do soldado e a da população civil. Essas duas ordens se assemelham no que pese o fato de derivarem ambas da *confiança*. Em certo sentido, porém, são diferentes. Ao contrário do que acontece com o moral do civil, o do combatente depende menos dos sentimentos de patriotismo ou dedicação a uma causa ou princípio. Quaisquer que sejam as emoções de um soldado em ação, o moral de um exército em luta e no campo de batalha deve ser mantido por outros meios. Até mesmo os exércitos mercenários são possuídos, não raro, de um moral elevado. O exército que Aníbal levou à Itália era constituído principalmente por mercenários de quase todas as raças da Europa Ocidental e do Norte da África. Esse exército possuía, porém, um moral quase inquebrantável resultante de seu preparo e da sua disciplina, do orgulho de suas proezas na luta e da ilimitada confiança em seu grande comandante. De outro lado, nenhum propósito de elevação do moral pode, por si só, manter o espírito forte de um exército de que desertou a confiança. Esses fatos mostram o papel importante que a organização desempenha na criação e manutenção de um moral elevado. Quando dizemos que um exército é definitivamente superior em moral ao seu adversário queremos dizer que os indivíduos que compõem esse exército foram mais bem preparados pelos seus chefes que os dotaram com as virtudes fundamentais da vontade e do coração. Significa simplesmente que os integrantes desse exército estão imbuídos de uma determinação e uma confiança que pode ser atribuída a causas naturais, das quais nenhuma é mais poderosa do que a consciência de que é membro de uma organização melhor e mais eficiente. Não há nada de peculiar à guerra. Em toda atividade humana a eficiência da organização é o mais poderoso agente criador e mantenedor do moral. — "Princípios de Organização" — Mooney e Reiley — "R. S. P." — julho — 1949.

* *

*

A administração pública não viola nenhuma regra de direito quando modifica a situação prevista em um contrato administrativo, se essa modificação resulta do exercício normal de sua atividade jurídica no sentido material, ou se dita uma regulamentação sobre polícia geral de segurança, higiene, etc. — (RAFAEL BIELZA — *Direito Administrativo*, pág. 335).