



Comunicação e interesse público: a triangulação “iniciativa privada – poder público – comunidade”

Rudimar Baldissera
Basilio Sartor
Jean Rossato

A triangulação

No atual contexto, as organizações, em particular as privadas (empresas) têm assumido papéis cada vez mais relevantes na tessitura das teias econômicas, políticas, sociais e culturais das comunidades em que se inserem. Utilizando-se de estratégias discursivas que lhes permitem instituir-se como referências, as empresas tendem a assumir funções e responsabilidades tradicionalmente atribuídas ao poder público (assistência social, investimentos em espaços públicos, programas ambientais e educativos). Para além de possíveis benefícios à comunidade, estão em jogo interesses privados que a empresa, particularmente quando dotada de elevado poder econômico e simbólico, inclina-se a defender, promover e priorizar quando de suas interações com o poder público municipal (recorte deste estudo). Desse modo, as fronteiras que demarcam as relações de força entre o público e o privado são frequentemente diluídas numa sucessão de movimentos em que o poder econômico-político-simbólico do setor privado parece usurpar o lugar do público na medida de suas necessidades e objetivos.

Nesse processo, a comunicação apresenta-se como base para a instituição do poder exercido pelas empresas sobre as comunidades, pois que se trata de comunicar e fazer reconhecer. É por meio de estratégias de comunicação organizacional¹ que as empresas buscam obter visibilidade e credibilidade para fazerem valer seus interesses. Contudo, além de implicar a comunicação de caráter estratégico, a triangulação “iniciativa privada – poder público – comunidade” também pressupõe processos de comunicação pública, já que, nessa articulação, as preten-





sões e necessidades das organizações privadas precisam constantemente negociar com o interesse público. Nesse sentido, a comunicação constitui não apenas o processo pelo qual interesses privados podem adquirir legitimidade, mas, ainda, em contrapartida, o processo de esclarecimento, crítica e debate a partir do qual o interesse público pode ser construído.

Desde essa ótica, este artigo tem como objetivo identificar que variáveis relacionadas à articulação “iniciativa privada – poder público – comunidade” interferem no interesse público, considerando-se os processos de comunicação pública implicados nessa triangulação. Para isso, além de estudo teórico, apresenta-se uma análise de relatos obtidos a partir de entrevistas em profundidade com representantes do poder público (vereadores) de um pequeno município onde encontra-se instalada uma empresa de grande porte². A escolha de um pequeno município, sede de uma grande empresa, deve-se ao fato de que, por apresentarem uma constituição política, social, cultural e estrutural menos complexa, pequenos municípios constituem um *locus* em que as relações de poder entre setor público e setor privado são mais visíveis, mais concentradas e menos sujeitas a interferências de outros agentes, tais como outras organizações de grande e médio portes. Acredita-se, portanto, que servem de ambiente privilegiado para estudos que buscam analisar essa arquitetura de sombreamentos, sobreposições e deslizamentos entre o público e o privado.

A problemática do interesse público

O que é interesse público? Aparentemente, o termo apresenta um sentido claro e evidente: refere ao “bem comum” ou àquilo que é de utilidade ou importância para o conjunto da sociedade. Entretanto, ao afastarem-se as lentes do senso comum, percebe-se como o significado do termo tende a ser impreciso e fugidio. O interesse público pode ser compreendido como:

a) O interesse comum a todos indivíduos que formam uma dada comunidade política (cidade, estado, país)? Seria possível verificar-se tal grau de consenso ou acordo entre indivíduos e grupos sociais tão diversos, frequentemente em situação de antagonismo ou disputa? Em caso negativo, trata-se simplesmente do interesse da maioria? Poderia o interesse público ser aferido numa perspectiva assim objetiva e quantitativa, a partir da soma dos interesses individuais, tal como se supõe aferir a opinião pública por meio de sondagens?

b) Uma noção abstrata e indeterminada, do campo da ética, relacionada a valores e princípios democráticos (liberdade, justiça, igualdade), e, portanto, impossível de ser apreendida objetivamente? Nesse caso, poderia encontrar-se o interesse público mesmo entre demandas de grupos sociais minoritários, quando estes promovem aqueles valores e princípios?



c) Necessariamente antagônico aos interesses privados? Ou, ao contrário, a dimensão pública das vontades e disposições particulares? A relação entre interesse público e interesse privado deve ser pensada em termos de dicotomia ou de dialética?

d) Um discurso de legitimação, um consenso fabricado, o interesse das elites econômicas, políticas e culturais, que por força de sua posição hegemônica na sociedade conseguem conferir às suas próprias pretensões um caráter de universalidade?

Tais questões evidenciam a complexidade do conceito de interesse público e, sobre elas, verificam-se pontos de vista variados. Etimologicamente, o termo “interesse” é derivado da palavra latina *intersum*, cujo significado é “ser/estar entre”³. Nessa perspectiva, interesse representa “a ponte entre um sujeito e um objeto, relacionando-os entre si, na qual o sujeito busca aquilo que reputa ser um bem capaz de satisfazê-lo” (Custódio, 2012: 38). Mais polissêmico, o termo “público” (também derivado do latim) remete a significados distintos. Como substantivo, pode referir-se ao conjunto de uma população ou a um grupo de indivíduos reunidos por algum interesse comum (“*publicus*”). Como adjetivo, pode assumir o sentido amplo de “relativo ao público, ao povo”, o sentido mais estrito de “estatal” ou, ainda, o sentido diverso de “manifesto, exposto ao público, visível no espaço público” (“*publicare*”). Vale observar que a ideia de público pode ainda, do ponto de vista da sociologia, ser compreendida como uma forma de sociabilidade típica do mundo moderno e distinta dos padrões de relacionamento social tradicionais, isto é, o conceito de público nesse caso contrapõe-se às noções de “comunidade” ou de “massa” (Esteves, 2011).

Sob a ótica das ciências humanas, a temática do interesse público circunscreve-se no difícil debate acerca da relação público-privado, categorias estruturantes das sociedades modernas, das quais as disciplinas humanas se servem para “delimitar, representar, ordenar o próprio campo de investigação” (Bobbio, 2012: 13). A diversidade de concepções acerca dessas categorias não se dá apenas entre as distintas disciplinas (filosofia, direito, sociologia, ciências políticas), mas, também, no interior de cada disciplina, a partir das variadas conceituações apresentadas pelos diferentes autores. Ao mesmo tempo, os limites que distinguem o público do privado se redefinem conforme o contexto histórico e sociocultural, com variações importantes desde que se estabeleceram no mundo ocidental, a partir da experiência da *polis* grega na antiguidade (Arendt, 1981). E, assim como, historicamente, certas questões emergem da esfera privada ou do círculo restrito de grupos sociais periféricos para assumirem uma dimensão pública (Jovchelovitch, 2000), contemporaneamente, verificam-se processos de “publicização do privado” e “privatização do público” (Bobbio, 2012), bem como novas possibilidades de acesso público à vida privada por força do emprego das tecnologias de comunicação e informação (Thompson, 2010).

Nesse prisma, estabelecer uma definição consensual (ou mesmo qualquer tipo de definição que se pretenda rigorosa) de interesse público torna-se bastante

problemático. Como ideal normativo, pode-se dizer que a noção de interesse público corresponde às teorias que estabelecem o “primado do público” (Bobbio, 2012: 25), baseadas no princípio aristotélico de que “o todo vem antes das partes”, isto é,

(...) o máximo bem dos sujeitos é o efeito não da perseguição, através do esforço pessoal e do antagonismo, do próprio bem por parte de cada um, mas da contribuição que cada um juntamente com os demais dá solidariamente ao bem comum (....) (Bobbio, 2012: 25).


Por esse viés, o interesse público assume um significado valorativo positivo e uma posição hierarquicamente superior aos interesses privados como referência para a vida pública. Entretanto, a concepção do “primado do público” não estabelece critérios objetivos de demarcação do conceito de interesse público. Cada campo social ou tradição teórica busca delimitar o sentido de interesse público por meio de seus próprios referenciais e critérios de conceituação, ainda que possam ser encontrados muitos pontos de convergência entre as distintas acepções.

Frente às dificuldades (e mesmo à infertilidade) de se fixar um conceito de interesse público, importa aqui estabelecer algumas demarcações a partir das quais essa noção possa ser pensada desde o campo teórico no qual se inscreve este estudo, a comunicação. Particularmente, as reflexões sobre comunicação pública, aquela “constituída a nível do espaço público e veiculada pela (ou para a) opinião pública” (Esteves, 2011: 146), estabelecem um conjunto de práticas e princípios voltados justamente a promover o interesse público. Nessa direção, mais produtivo do que tentar determinar um sentido unívoco para a ideia de interesse público é pensar em que medida e de que modo interesses comuns, aspirações socialmente partilhadas ou acordos coletivos podem ser construídos em sociedades democráticas. A perspectiva da comunicação pública, conforme será discutido a seguir, permite refletir sobre esse processo.

A perspectiva da comunicação pública

As teorizações acerca da comunicação pública referem-se a questões históricas, econômicas, políticas e culturais. Relacionam-se às experiências da *polis* grega (Arendt, 1981), da esfera pública burguesa na Europa moderna (Habermas, 2003) e da sociedade midiática contemporânea (Blumler; Gurevitch, 1995). Não é possível recuperar aqui todo processo histórico atinente ao desenvolvimento da comunicação pública nas democracias ocidentais; importa, isso sim, caracterizá-la como teoria e como processos fundamentais para a ideia de interesse público.

Nesse sentido, um primeiro aspecto a ser observado é a relação necessária entre comunicação pública e democracia. Não há comunicação pública sem




democracia, assim como não há democracia sem comunicação pública. Sob esse viés, a comunicação pública não se limita à comunicação do Estado, nem com ela se confunde. De forma mais ampla, trata-se da própria ideia de “esfera pública” (Habermas, 2003), isto é, de um espaço simbólico intermediário entre o Estado e o setor privado da sociedade civil, daquele “âmbito da vida social que se materializa (...) numa discussão constante entre pessoas privadas em público” (Gomes, 2008: 35). Assim, as garantias de liberdade de expressão, opinião e imprensa são essenciais tanto para a comunicação pública quanto para a democracia.

Um segundo aspecto a ser notado diz respeito à dimensão normativa da comunicação pública. Para além das garantias jurídicas e institucionais que regulam a livre expressão no Estado democrático de direito, há um conjunto de práticas e princípios que caracterizam a comunicação pública em sua forma ideal. Pode-se dizer que suas práticas essenciais são: a) a publicidade; b) a crítica; e c) o debate. A publicidade (ou visibilidade) é definida como o “ato de tornar público algo: dar a conhecer opiniões, ideias, fatos, situações ou até mesmo pessoas” (Esteves, 2011: 190). A crítica, por seu turno, “consiste na tomada de posição relativamente aos temas (...) presentes na comunicação pública” e refere-se “ao exercício de juízos perante as diversas opiniões que foram objeto de publicização” (Esteves, 2011: 193). Por fim, o debate é entendido como “o elemento que confere um sentido próprio à comunicação pública, (...) responsável (...) por imprimir a esta comunicação uma orientação de caráter essencialmente racional” (Esteves, 2011: 197). Nessa perspectiva, pode-se dizer que a comunicação pública apresenta tanto um aspecto cognitivo ou pedagógico, voltado ao esclarecimento dos interlocutores e ao entendimento mútuo, quanto um aspecto agonístico, no sentido “da crítica, da luta dos argumentos, da aprovação ou rejeição de teses” (Gomes, 2008: 39).

Além das práticas já mencionadas, a comunicação pública, para ser autêntica, implica: a) a garantia de ampla liberdade de participação para todos os interessados em tomar parte nos embates discursivos; b) a possibilidade de que qualquer tema ou assunto seja objeto de debate público; e c) a igualdade de estatuto entre os participantes, protegidos de qualquer critério de distinção ou diferenciação alheio às regras da argumentação racional (Esteves, 2011: 208-210). Sob esse viés, a comunicação pública “constringe, por princípio, os parceiros do debate a aceitar como única autoridade aquela que emerge do melhor argumento” (Gomes, 2008: 36).

Todos esses princípios e ideais norteadores, vale observar, condicionam as práticas concretas de comunicação pública até certo ponto, mas não de forma constante e homogênea. Na Grécia antiga, mulheres e escravos eram excluídos da participação na *polis* (Arendt, 1981); nos cafés e salões ou na imprensa emergente da Europa nos séculos XVII e XVIII, somente a burguesia próspera e culta encontrava espaço para opinar. Também nas sociedades democráticas contemporâneas o ideal da comunicação pública se realiza apenas parcialmente, quando não é francamente



ignorado, a ponto de promover o que Blumer e Gurevitch (1995) chamam de “crise da comunicação pública”. E, em todos os casos, é possível afirmar que os embates argumentativos que se realizam na esfera pública sempre são de algum modo afetados por forças extradiscursivas (poder econômico e/ou simbólico) e extraracionais (retórica, sedução). Essa permanente tensão entre “normatividade e factibilidade”, segundo Esteves (2011: 203),

(...) é responsável pelo caráter (...) processual da comunicação pública. No sentido em que esta consiste num processo (...) em aberto, que será sempre passível de ser (...) aperfeiçoado – no sentido da construção de um conhecimento mais (...) rigoroso, de uma agonística mais abrangente, ou de uma argumentação mais elaborada (...).

No prisma da dimensão normativa da comunicação pública, é possível evidenciar algumas condições favoráveis à construção do interesse público. A primeira condição refere-se às garantias legais de liberdade de expressão ou opinião: a perspectiva da comunicação pública implica pensar na relação necessária que *também* se estabelece entre interesse público e democracia. Desse modo, descarta-se a possibilidade de que o “bem comum” possa ser construído sem os processos de discussão pública, as negociações de sentido e as disputas simbólicas passíveis de serem travadas na esfera pública. A segunda condição diz respeito à possibilidade de tornar visíveis todos os acontecimentos e temáticas de relevância para a sociedade, de modo que diferentes informações e opiniões acerca dessas temáticas sejam postas em circulação e confronto. Para isso, importam a pluralidade de grupos da sociedade civil politicamente organizados para conferir visibilidade às suas aspirações, o acesso amplo às mídias e a outras instâncias de debate público, o nível de democratização dos meios de comunicação e o ambiente sociocultural propício ao esclarecimento, à divergência, ao embate de argumentos e à resolução de conflitos por meio de acordos racionais.

Assim, ainda que, empiricamente, a comunicação pública seja atravessada por interesses privados e, em algum nível, reproduza, no próprio processo comunicativo, as relações de poder existentes numa dada sociedade, do ponto de vista normativo ou ideológico ela institui parâmetros que ajudam a identificar as condições, mais ou menos favoráveis, à promoção do interesse público. Contudo, no prisma da dimensão fática ou empírica da comunicação pública, importa destacar que a noção de interesse público tende a ser usada, discursivamente, como estratégia de legitimação dos agentes envolvidos no debate. Mesmo que secretamente defendam interesses privados e em nome destes atuem na esfera pública, aqueles que pretendem obter o apoio da opinião pública precisam convencê-la de que estão, de algum modo, interessados no bem comum. Como explica Gomes (2008: 98),

(...) quem quiser converter poder social em poder político por meio da esfera pública terá de mobilizar convicções, verbalizando o seu interesse na forma de razões e valores (...) o recurso a outras fontes (dinheiro e influência não-pública, por exemplo), quando descoberto e tornado público, contribui para o descrédito de quem emprega tais fontes.

Nessa direção, a legitimidade⁴ dos participantes do debate público é garantida à medida em que as proposições que defendem são percebidas pela coletividade como pautadas pelo interesse público. É porque a “opinião pode ser manipulada, mas não comprada publicamente nem publicamente chantageada” (Habermas, 1997: 441) que o princípio do interesse público é evocado sempre que algum agente precisa justificar e conferir credibilidade às suas posições e aos seus argumentos.

Nesse sentido, importa notar que a falta de uma definição rigorosa do conceito de interesse público – o campo semântico “elástico” que a noção recobre – permite que proposições diversas ou mesmo antagônicas acerca de um dado problema sejam percebidas, por diferentes grupos sociais, como alinhadas ao interesse público. Cada proposição aciona valores, razões e argumentos que podem, de algum modo, sensibilizar e/ou mobilizar a opinião pública. Assim, o interesse público se constituirá a partir da própria dinâmica dos processos comunicativos (embates, negociações, acordos), como resultado de um contínuo processo de construção social (Berger; Luckmann, 2004), que terá um caráter mais ou menos democrático na mesma medida em que os processos de comunicação pública forem mais ou menos qualificados.

Feitas as considerações teóricas sobre a noção de interesse público e sua relação com os processos de comunicação (pública), apresenta-se, a seguir, a metodologia empregada no estudo empírico.

Procedimentos metodológicos

Na realização do estudo empírico, empregou-se como procedimento metodológico na coleta dos dados a entrevista em profundidade de tipo semiestruturada (Goldenberg, 2011) com representantes do poder público municipal. Para compor o grupo de entrevistados, foram selecionados vereadores de um pequeno município onde está instalada uma grande empresa. A escolha de vereadores para representar o poder público municipal nesta pesquisa deve-se ao fato de que o legislativo tende a ser constituído por diferentes frentes ideológicas (partidos). Além disso, considerando-se que são responsáveis por avaliar e votar projetos de interesse do município, os vereadores conhecem a realidade local e as negociações que permeiam a gestão pública.

O município selecionado, segundo dados do *site* da prefeitura⁵, concentra uma população de cerca de 27 mil habitantes e tem sua economia fortemente baseada no setor industrial, particularmente o metalúrgico, que representa 70% do PIB muni-



cipal. Estima-se que a maioria dos recursos obtidos com arrecadação de impostos provenha de uma única organização (objeto deste estudo). Com relação a essa empresa, de acordo com seu *site* institucional⁶, foi fundada há mais de um século, no município onde atualmente mantém sua sede administrativa e algumas unidades de produção, e atualmente emprega cerca de 6 mil funcionários, comercializando seus produtos para mais de 120 países. Vale observar ainda que a maior parte de seus funcionários são moradores do município ou da região onde está instalada.

A seleção dos entrevistados contemplou vereadores do mandato atual (2013-2016) e do último mandato (2009-2012). Do total de 17 vereadores identificados nesses grupos e contatados pelos pesquisadores, cinco aceitaram conceder entrevistas, oferecendo os relatos que compõem o *corpus* deste estudo. As entrevistas foram realizadas no dia 29 de outubro de 2013, no município pesquisado.

Para analisar os relatos foram empregados alguns elementos da análise de discurso (AD). A AD pode ser utilizada para compreender os sentidos postos em circulação, sentidos esses que “não estão só nas palavras, nos textos, mas na relação com a exterioridade, nas condições em que eles são produzidos e que não dependem só das intenções dos sujeitos” (Orlandi, 2009: 30). Desse modo, permite “ouvir, naquilo que o sujeito diz, aquilo que ele não diz, mas que constitui igualmente os sentidos de suas palavras” (Orlandi, 2009: 59). Neste estudo, basicamente, busca-se identificar, através de algumas marcas discursivas presentes nos relatos, que sentidos os informantes selecionados atribuem à triangulação “empresa privada – poder público – comunidade”. Por meio desse mapeamento de sentidos, foi possível identificar duas variáveis importantes, relacionadas a essa triangulação, que interferem no interesse público, sob a perspectiva dos processos de comunicação pública: a) a acentuada assimetria de poder entre os agentes envolvidos na triangulação; e b) a naturalização das ações privadas na área pública.

Primeira variável: a assimetria de poder

Os relatos obtidos a partir das entrevistas constantemente fazem referência ao poder econômico e simbólico da organização privada no município pesquisado, atualizando sentidos de dependência econômica (comunidade e administração pública dependem, respectivamente, dos empregos e impostos gerados pela empresa), organização modelar (empresa é reconhecida como principal modelo de gestão, competência e sucesso) e elemento identitário (história e cultura da empresa confundem-se com a história e o desenvolvimento sociocultural da região onde está inserida).

Verifica-se, nesse sentido, um importante desequilíbrio nas relações de poder entre iniciativa privada, administração pública e comunidade no município pesquisado. Tal assimetria tende a interferir no interesse público, pois, à medida em que





os processos de comunicação pública costumam ser perturbados por elementos estranhos à sua dimensão normativa (poder econômico e/ou simbólico), é provável que aqueles que detêm elevado capital (econômico e/ou simbólico) – sobretudo em contextos em que os demais agentes tendem a depender desse capital – consigam promover seus próprios interesses (privados) com mais facilidade.

Do ponto de vista econômico, os entrevistados salientam a força da empresa, frente à fragilidade do município e de sua comunidade. O elevado poder econômico da organização, segundo os relatos, é superior ao da cidade onde está inserida. Na ótica dos informantes, a cidade “gira em torno da empresa” e não seria “metade do que é”, caso a organização não estivesse ali instalada. Esses sentidos podem ser aferidos das sequências discursivas⁷ a seguir:

A cidade gira em torno dela [empresa]. Eles empregam muitas pessoas. Os índices de desenvolvimento que [a cidade] tem são muito bons, e se isso [saída da empresa do município] acontecesse, eles cairiam lá embaixo. (...) com a falta da [empresa] seria muito difícil. A cidade entraria numa onda de desemprego e a própria arrecadação de impostos diminuiria (V1).

(...) tudo que acontece aqui no município está ligado a essa empresa. (...) Talvez um ponto negativo [da relação entre a empresa e o município] seja essa dependência que o município tem da empresa (V2).

Essa relação de dependência tende a conferir à empresa poder de negociação em situações que envolvem a gestão pública, pois, como é ressaltado nas falas dos entrevistados, o poder executivo municipal “não pode”, e “nem deve”, agir de forma a prejudicar, de algum modo, a organização. Nessa ótica, conforme os relatos, boa parte das políticas públicas promovidas pela administração é destinada ao setor metalúrgico, no qual a organização é líder absoluta. Com isso, médias e pequenas empresas recebem poucos incentivos por parte do poder público, o que dificulta seu desenvolvimento. Pautada frequentemente pelas demandas da empresa, a administração pública garante a permanência da mesma no município, evitando possíveis perdas em termos de postos de trabalho e arrecadação fiscal; ao mesmo tempo, contudo, reforça a relação de dependência econômica existente, ao não priorizar alternativas:

O setor de pequeno e médio porte não tem política pública nenhuma (...) tem empresas pequenas indo embora, pois não têm condições, não têm espaço suficiente (...) o poder público não cria políticas de incentivo (V4).

Além de ser percebida como potência econômica, provedora de empregos para a comunidade e de recursos para a administração pública, a empresa é con-



siderada modelar pelos entrevistados. De um lado, apresenta-se como exemplo de organização competente e bem-sucedida; de outro, desenvolve uma relação de proximidade com a população, envolvendo-se diretamente nas questões que afetam o município. Desse modo, institui-se como referência, tanto para a comunidade quanto para a administração pública, conforme é possível depreender das seguintes sequências discursivas:

A empresa está *sempre pensando no futuro*. Tem uma *administração certinha*. Então, a *administração pública tem que ver isso* como uma forma positiva e pela comunidade do mesmo modo (V1).

(...) a gestão deles [empresa] é *muito profissional, é muito focada em planejamento e estratégia*. Então eu acho que *deve ser seguida* [como modelo de gestão] (...) (V3).

Para além do reconhecimento da atuação da empresa em termos de gestão, verifica-se um sentimento de identificação, e mesmo afeto, por parte dos entrevistados, com relação à organização, que foi fundada no município e cuja história confunde-se com o próprio desenvolvimento econômico e sociocultural daquela comunidade. Desse modo, a empresa “representa” a cidade e é motivo de “orgulho” para seus habitantes:

(...) hoje a [empresa] *representa* [a cidade] *em qualquer lugar do Brasil*. Então, *nós temos uma marca* hoje que tem que ser *orgulho para nós* (V2).

A [empresa] está *inserida na identidade* da cidade (V1).

A partir dos sentidos presentes nos relatos analisados, é possível notar que o poder da organização ultrapassa, portanto, a dimensão econômica – de subsistência – para também se exercer através de laços subjetivos, de afeto e de aproximação com a comunidade. Com o reconhecimento e a admiração conquistados devido à excelência nos processos de gestão da organização, suas práticas tornam-se, cada vez mais, legítimas frente à comunidade. Assim, é bem provável que a organização esteja autorizada pela opinião pública a interferir em questões socialmente importantes. Como é destaque nas falas dos entrevistados, é necessário que outras empresas e o próprio setor público “se espelhe” na gestão dessa empresa, a fim de que haja melhorias para toda sociedade:

Tanto os empresários quanto a comunidade *se espelham muito no trabalho que é realizado por essa empresa* (...) Pois é uma *empresa de sucesso*, com (...) uma *importância muito grande para população*, até um *valor sentimental* (...) para cada um

dos municípios. (...) Existe uma *relação de afeto* muito grande daquela população [da cidade] com a empresa (V2).

Por possuir elevado capital econômico e simbólico, a organização, conforme os entrevistados, se insere em praticamente todos os setores da comunidade e assume um importante papel de “parceira” do poder público municipal. Legitimada como ator importante nos processos de deliberação sobre questões de interesse público, a organização tende ainda a assumir algumas funções de responsabilidade da administração municipal, tais como a concepção e o desenvolvimento de projetos que afetam os espaços públicos e a comunidade, conforme será tratado a seguir.

Segunda variável: a naturalização das ações privadas na área pública

Outros sentidos mapeados nos relatos dos sujeitos entrevistados permitem identificar a naturalização das ações privadas na área pública como uma das variáveis importantes que interferem no interesse público. Segundo os vereadores que participaram desta pesquisa, a organização, por meio de parcerias com o poder público, realiza ações e investimentos diversos para a comunidade, tais como o ajardinamento de praças, a construção de centros de lazer e de assistência social, a criação de cicloviás, a estruturação de creches, dentre outras iniciativas.

Em decorrência dessas ações, a empresa promove uma aproximação com a comunidade, dando visibilidade a si mesma e ofertando sentidos de si que a permitem ser reconhecida como empresa socialmente responsável⁸. Desse modo, para além de uma vontade possivelmente genuína de contribuir com a comunidade na qual se insere, é provável que a organização seja motivada também por interesses privados (visibilidade, construção de imagem-conceito). Esses tendem a ser menos visíveis para a população, já que, por meio de estratégias discursivas que dão relevo aos benefícios coletivos de tais práticas, a empresa consegue instituir-se como socialmente responsável. Nos relatos obtidos nesta pesquisa, possíveis interesses privados da organização quase não são mencionados, o que revela o nível de legitimidade por ela conquistado.

Sob essa ótica, projetos e investimentos que são de responsabilidade do poder público municipal tendem a ser assumidos pela organização, que parece socialmente legitimada para intervir nos espaços públicos e sobrepor-se à administração municipal, sendo que tal sobreposição tende a ser considerada “natural” pelos próprios agentes públicos. Para os entrevistados, há necessidade de aproximação entre o setor público e o privado; à medida que a parceria é considerada positiva, a influência do privado nas questões de interesse geral tendem a ser aprovadas:

(...) Ela [empresa] tem bastante *integração* com o poder público. (...) Eu acho que tem que *criar parcerias visando o bem comum, pois só o poder público sozinho não pode fazer tudo* (...) (V1).

(...) a [empresa], *por ser parceira do município, ela interfere sim (...) na administração*, é porque ela tem um papel importante. Então, é natural que ela seja ouvida numa série de coisas. Por exemplo, a [empresa] *está aqui há muito mais tempo do que eu*. (...) Então, (...) ela tem uma influência sim na [cidade] e nas administrações que aqui passam (V3).

A partir dos relatos, é possível observar que existe um sentimento de satisfação por parte dos entrevistados em relação à parceria público-privada estabelecida; porém, ao mesmo tempo em que a iniciativa privada se envolve em questões públicas com a motivação declarada de “fazer algo mais” pela comunidade, ela tende a receber, em contrapartida, algum tipo de benefício por parte do poder executivo, conforme se percebe na sequência discursiva a seguir:

Já existe uma *parceria entre o poder público e a [empresa]* para duplicar todo o asfalto que vai para DM⁹. Uma parceria que a [empresa] *vai fazer a obra e a prefeitura vai ressarcir em 10 anos*, sem juros, sem nada. Então, é uma parceria que *é melhor pra toda comunidade [...] e é bom para a [empresa] porque vai ampliar o trânsito para a área dela* (V1).

Esse jogo de interesses, embora seja percebido como benéfico para toda comunidade, nem sempre, segundo se pode depreender dos relatos, desenvolve-se de modo transparente ou a partir de processos de comunicação pública. Na sequência discursiva a seguir, o entrevistado menciona que existem “acordos informais” entre empresa e administração municipal, o que pode significar a existência de tratativas e decisões tomadas sem o conhecimento dos cidadãos, ou, ao menos, sem um debate público prévio acerca desses acordos.

(...) boa parte dessas parcerias que foram feitas são com o intuito de *dar estrutura e condições para que a empresa continue trabalhando aqui*. (...) É claro que em algumas parcerias que foram firmadas [*pausa*]... muitas vezes, existem *acordos informais* sobre algumas ações. *A empresa executa tal ação e o município em contrapartida faz outra* (...) (V2).

Pela análise dos relatos, pode-se dizer que a gestão pública municipal recorre à iniciativa privada quando necessita de apoio financeiro para a realização de obras públicas e, a partir de então, tende a comprometer-se com os interesses

da organização. Assim, é bem provável que, nessa relação, a autonomia na tomada de decisões do poder público fique abalada. Na sequência discursiva a seguir, a gratuidade dos serviços prestados pela organização para a comunidade é mencionada, mas, em seguida, o entrevistado admite que a prefeitura oferece abonos fiscais e realiza obras em benefício da empresa. Acentua-se aqui o ofuscamento do interesse privado, pois o sujeito afirma que a organização realiza ações “sem cobrar nada do município”, o que pode ser entendido com o sentido de “sem interesses particulares”. Contudo, em seguida, ele diz que “o município em contrapartida executou uma obra (...) ajudando a empresa”. Portanto, de algum modo, os interesses privados são contemplados pela administração pública municipal, como é visível nas marcas discursivas em destaque:

Além do (...) ajardinamento que a [empresa] cuida *sem cobrar nada do município*. (...) *O município em contrapartida executou uma obra importante de asfalto que acaba também ajudando a empresa (V2).*

Nesse contexto, dificilmente o poder público irá se contrapor às opiniões e demandas da organização, mesmo que isso exija que ele prejudique outras organizações ou grupos da comunidade:

Eu acho *muito difícil* [o poder público] *prejudicar a* [empresa]. *Prejudica a comunidade* [se for preciso optar], porque eu acho que a [empresa] é uma parceira de vários anos (V5).

Desse modo, a atuação da organização junto ao executivo municipal se apresenta como um processo naturalizado, em que a interferência nas questões públicas acontece sem questionamentos ou embates, mas na forma aparente de uma relação colaborativa. Segundo os entrevistados, a parceria público-privado acontece há muitos anos no município, e é considerado “normal” que ações públicas sejam realizadas pela iniciativa privada, assim como parece corriqueiro que contrapartidas sejam oferecidas pela administração municipal, visando a atender os interesses da empresa:

Eu acho que é importante que os *investimentos* estejam acontecendo nessa região *por parte da empresa*. Então, é importante dar uma estrutura, um acesso melhor, tanto para a empresa quanto para os funcionários que vão trabalhar lá futuramente (V3).

Como é possível notar a partir da análise das próximas sequências discursivas, as atividades da organização no espaço público parecem legitimadas pela comunidade. Considera-se que a iniciativa privada realiza ações para “além do seu dever” e, nesse



sentido, tais ações não devem somente receber aprovação, como também gratidão por parte dos moradores do município.

(...) eu acredito que a [empresa] *é uma empresa que já faz muito mais do que se espera* que uma empresa faça pelo município (...) (V2).

Para a população, eu acho que é suficiente o que ela faz hoje (...) Então, já tem que (...) *agradecer pelo que eles fazem* hoje (V3).

Nesse viés, um aspecto que tende a favorecer essa naturalização das ações privadas no espaço público é o próprio processo de desqualificação do setor público. No Brasil, em decorrência dos frequentes escândalos políticos retratados na mídia e do descrédito com que a população, de modo geral, percebe a atuação de seus representantes, verifica-se um processo crescente de perda de credibilidade do poder público em todas as suas instâncias. No caso do município pesquisado, essa desqualificação também pode ser verificada: ao mesmo tempo em que a iniciativa privada é reconhecida pela excelência em seus projetos de gestão, a administração pública tende a ser vista como inoperante. Nessa perspectiva, a opinião pública tende a autorizar a atuação da iniciativa privada nas questões de interesse público, o que pode comprometer a autonomia da gestão municipal na tomada de decisões sobre assuntos que são de sua atribuição:

Eu acredito que [a comunidade] *confia mais na* [empresa], porque ela é muito *mais ágil* para fazer as coisas. *Ela não tem aquela burocracia que o poder público tem* (V1).

(...) *se dependesse do poder público... é difícil.* (...) O poder público *carece de uma profissionalização* (V4).

Na percepção dos entrevistados, a falta de profissionalização, a baixa capacitação dos funcionários públicos e a burocratização dos processos administrativos no setor engessam a atividade do poder público. Em contraponto a isso, está o profissionalismo e a agilidade da iniciativa privada, motivo pelo qual os sujeitos da comunidade tendem a confiar muito mais na organização. Pode-se, então, afirmar que a desqualificação do poder público junto à sociedade tende a impulsionar a participação da iniciativa privada nas questões que dizem respeito ao interesse público, contribuindo ainda mais para naturalizar essa interferência.



Considerações finais

Atores cada vez mais relevantes da vida econômica, social, política e cultural das comunidades em que se inserem, as organizações privadas tendem a estabelecer importantes parcerias com o poder público, conforme se viu neste estudo. Se, por um lado, essas parcerias atendem a aspirações coletivas e resultam em benefícios tanto para as empresas quanto para as comunidades, por outro, verifica-se, nessa articulação, uma sobreposição do privado sobre o público, obliterando os limites entre os dois domínios. Do ponto de vista dos processos de comunicação pública, essenciais para a qualificação da cidadania e da democracia, a construção do interesse público, reitera-se, implica práticas e princípios sem os quais interesses privados podem intervir de modo decisivo na esfera pública.

A partir do estudo empírico realizado, foram identificadas duas variáveis relacionadas à triangulação “iniciativa privada – poder público – comunidade” que, sob a perspectiva da comunicação pública, interferem no interesse público. A acentuada assimetria de poder entre os elementos da triangulação, na qual a iniciativa privada detém elevado poder econômico e simbólico, constitui obstáculo para a realização dos princípios normativos da esfera pública, particularmente, o princípio da igualdade de estatuto dos participantes do debate. De acordo com as reflexões apresentadas, entende-se que a esfera pública tende a ser permeada pelas relações de poder existentes na sociedade, e, nesse prisma, quanto maior o desequilíbrio verificado nessas relações, menores as chances de que tal igualdade seja respeitada. Dito de outro modo, é provável que o “melhor argumento” – fiel da balança das discussões travadas na esfera pública para a construção de acordos coletivos – não seja decorrente de processos críticos, em bases racionais, mas, antes, do poder daqueles que se exercem perante os demais atores sociais.

A outra variável – naturalização das ações privadas na área pública – tende a neutralizar ou dificultar as práticas de esclarecimento, crítica e debate necessárias à comunicação pública. Observa-se que o aspecto agonístico da esfera pública pressupõe embates argumentativos, disputas simbólicas e confronto de proposições diversas acerca de um dado problema de ordem pública. No caso analisado, a legitimação prévia de um dos agentes (iniciativa privada), frente à desqualificação prévia de outro (administração pública), enfraquece a crítica e os processos de discussão, na medida em que tende a promover como “verdade” os dizeres do primeiro, restringindo, em algum nível, a possibilidade de que outros discursos circulem e ganhem força na esfera pública. Nesse sentido, vale salientar que o uso da ideia de interesse público pela organização privada – e mesmo pelo poder público quando procura valorar positivamente a parceria que estabelece com a empresa – funciona como estratégia discursiva de legitimação: ao evidenciarem-se os possíveis ganhos coletivos da interferência privada no domínio do público, interesses particulares

ganham força, na medida em que são justificados, ofuscados ou simplesmente “apagados” do debate público.

Rudimar Baldissera
Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
rudimar.baldissera@ufrgs.br

Basilio Sartor
Doutorando na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
basiliosartor@hotmail.com

Jean Rossato
Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
jeanfelipec793@gmail.com

Recebido em abril de 2015.
Aceito em novembro de 2015.

Notas

1. Compreende-se comunicação organizacional como “processo de construção e disputa de sentidos no âmbito das relações organizacionais” (Baldissera, 2004: 128).
2. Este estudo é preliminar e integra a pesquisa “Comunicação, cultura e poder: a triangulação ‘iniciativa privada – poder público – comunidade’”, em desenvolvimento no PPGCOM/UFRGS. Por questões éticas, o município e a empresa não são identificados no texto.
3. Decompondo-se a palavra, tem-se “inter” (entre) e “sum” (ser/estar).
4. Segundo Esteves (2011: 186), a legitimidade pode ser compreendida como a “exigência dirigida ao Estado (...) e princípio geral a que as relações sociais devem conformar-se”. Trata-se da “fundamentação da dominação, para que esta venha a ser exercida não de forma arbitrária, mas em função de razões, de motivos para os quais devem poder ser apresentadas justificações (...)”.
5. O endereço do *site* é omitido para evitar que o município possa ser identificado. Acesso em 10/jan/2014.
6. O endereço do *site* é omitido para evitar a identificação da empresa. Acesso em 10/jan/2014.
7. Sequências discursivas são partes do texto (neste caso, os relatos dos entrevistados) que foram recortados para análise. Alguns trechos das sequências discursivas em destaque foram grifados pelos autores para evidenciar as marcas discursivas que produzem sentidos pertinentes à análise.
8. Quando questionados sobre se eles (representantes do poder público) consideravam a empresa pesquisada socialmente responsável, a resposta foi positivamente unânime. Entretanto, nem todos conseguiram evidenciar com

clareza o porquê dessa afirmação, tampouco, souberam citar mais de uma ação realizada por ela.

9. O entrevistado se refere às obras de modernização da estrada municipal que liga a cidade à localidade de DM (aqui identificada com essa sigla para manter seu anonimato), onde está instalada uma das unidades da empresa. As obras preveem duplicação do asfalto, instalação de iluminação e construção de ciclovia e de calçada ao longo do trecho de 2.976,04 metros que liga o trevo da cidade a essa localidade.

Referências

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- BALDISSERA, Rudimar. *Imagem-conceito: anterior à comunicação, um lugar de significação*. 219f. Porto Alegre: 2004. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2004.
- BERGER, P. L. e LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Vozes: Petrópolis: 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- BLUMLER, J. G. e GUREVITCH, M. *The crisis of Public Communication*. Londres: Routledge, 1995.
- ESTEVES, J. *Sociologia da comunicação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- GOMES, Wilson. Esfera pública e comunicação em *Mudança estrutural da esfera pública* de Jürgen Habermas. In: GOMES, Wilson e MAIA, Rousiley. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus Editora, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 45-63.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ORLANDI, Eni P. *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. 8ª ed. Campinas: Pontes, 2009.
- THOMPSON, John B. Fronteiras cambiantes da vida pública e privada. In: *Matrizes*. São Paulo: ano 4, nº 1, jul./dez. 2010, p. 11-36.



Resumo

Este artigo tem como objetivo identificar que variáveis relacionadas à articulação “iniciativa privada – poder público – comunidade” interferem no interesse público, considerando-se os processos de comunicação pública implicados nessa triangulação. A partir de reflexões teóricas sobre a problemática do interesse público e estudo empírico – entrevistas com vereadores de município que é sede de uma empresa de grande porte – evidenciam-se duas variáveis principais: a) acentuada assimetria de poder entre os agentes envolvidos na triangulação e b) naturalização das ações privadas na área pública. Conclui-se que essas variáveis constituem obstáculo para as práticas e princípios normativos da comunicação pública, bem como tendem a provocar o “apagamento” de interesses privados no debate público.

Palavras-chave

Comunicação. Interesse público. Organizações privadas. Poder público.

Abstract

This article aims to identify which variables related to the articulation “private sector – government – community” interfere in the public interest, considering the public communication processes involved in this triangulation. From theoretical reflections on the issue of public interest and empirical study – interviews with city councilors from a city that holds a large company – two main variables are found: a) marked asymmetry of power among those involved in the triangulation and b) naturalization of private actions in the public area. We conclude that these variables are obstacles to the practices and normative principles of public communication, and also tend to cause the “deletion” of private interests in the public debate.

Keywords

Communication. Public interest. Private organizations. Public power.

