

ADMINISTRAÇÃO DE CONTROVÉRSIA PÚBLICA

Cândido Teobaldo de Andrade

No campo dos Negócios Públicos, além dos Poderes de Estado, estão presentes os Poderes Administrativos. Alguns estudiosos de Direito Administrativo denominam esses poderes de instrumentais, distinguindo-os assim dos orgânicos e estruturais (Legislativo, Judiciário e Executivo). Esses poderes administrativos ou instrumentais são indispensáveis para a realização do bem comum, por meio da gestão dos bens e interesses públicos.

O administrador público tem necessidade de meios hábeis, muitas vezes autoritários, para a consecução de seus objetivos. A política governamental, fixada pelos Poderes de Estado, somente encontrará sua realização e sentido prático, mediante o emprego dos Poderes Administrativos.

No Estado de Direito, os Poderes Administrativos, ainda que autoritários e às vezes discricionários, não podem ultrapassar os limites da legalidade, sob pena de se caracterizar o abuso ou desvio de poder. Ademais, esses Poderes têm que atender aos fins legítimos do Estado, dos quais são os instrumentos, segundo os preceitos da lei e da ética administrativa.

Classificação dos Poderes Administrativos

Os Poderes Administrativos ou Instrumentais podem ser classificados de diversas maneiras, obedecendo a vários critérios, como, por exemplo, segundo o seu modo de agir ou os objetivos a ser alcançados. Adotamos a classificação do professor Helly Lopes Meirelles, que divide os Poderes Administrativos em: a) Poder Vinculado; b) Poder Discricionário; c) Poder Hierárquico; d) Poder Disciplinar; e) Poder Regulamentar; f) Poder de Polícia.

O Poder Vinculado, também chamado regrado ou legal, permite à Administração Pública a prática de atos de sua competência, dentro da forma, conteúdo e tempo, determinados inteiramente pelos dispositivos legais. Em outras palavras, os atos exercidos pelo administrador público estão, totalmente, presos ao enunciado da lei, em todas as suas especificações e determinações. Caso a Administração Pública não se atenha a todos os requisitos fixados, os seus atos poderão ser invalidados.

É comum, na área da Administração Pública, surgirem ocasiões em que o administrador deve optar por uma ou outra dentre várias soluções, conforme a conveniência, utilidade e oportunidade dos fatos apresentados, em face do interesse público. Quando o responsável pela Administração Pública age “discricionariamente”, ele o está fazendo amparado pelo Poder Discricionário. Importante notar, desde já, que no vocabulário jurídico-administrativo o termo “discricionário” não significa arbitrário. Existe certa liberdade de tomada de decisão que permite ao administrador público proceder de

maneira discricionária, em suas ações administrativas. Essa liberdade é o que alguns doutrinadores explicam pelas chamadas “normas elásticas”. Por exemplo, Tito Prates da Fonseca ensina que as normas elásticas são aquelas que deixam ao particular, na vida privada, ao administrador, na vida pública; ao juiz, no exame do caso “sub-judice”, o encargo de orientar todos os seus atos, as suas decisões, pelo critério do justo e do conveniente.

Esse Poder Discricionário tem guarida, principalmente, no Poder Executivo, aparecendo também nos outros dois Poderes de Estado. Na área de Executivo, a utilização do Poder Discricionário assume grande importância e notoriedade, pois não é fácil identificar o interesse social, que motivou a Administração Pública a agir deste ou daquele modo. As maiores e mais sérias controvérsias públicas surgem em razão da aplicação do Poder Discricionário pela Administração Governamental.

Ruy Barbosa se preocupou com o Poder Discricionário, quando falou:

“Cada um dos Poderes de Estado tem, inevitavelmente, a sua região de irresponsabilidade. É a região em que esse poder é discricionário. Limitando a cada poder as suas funções discricionárias a lei, dentro das divisas em que as confina, deixa entregue a si mesmo, sem outros freios além do da idoneidade, que lhe supõe e do da opinião pública, a que está sujeito. E falecendo eles, não há, nem pode haver, praticamente, responsabilidade nenhuma, neste particular contra os culpados”.

A Administração Pública, no seu procedimento ordinário, apóia-se nos Poderes Hierárquico e Disciplinar. Desses é que emanam a hierarquia e a disciplina, a primeira representa o vínculo, que assinala a subordinação entre os diversos órgãos e a sua gradação de autoridade entre eles e a segunda fixa o regime imposto aos servidores públicos. Graças a esses Poderes é que a Administração Pública pode mandar, fiscalizar, delegar, avocar, rever e punir em sua área de atuação.

Outro poder é o Poder Regulamentar, que tem por incumbência explicitar a lei para sua correta aplicação, ou preencher suas lacunas, mediante decretos, regulamentos, regimentos e outros atos normativos. Vale a pena observar que nem toda lei depende de regulamentação para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada, se o Executivo assim o entender.

Por último, o Poder de Polícia, que tem como objetivo precípua garantir a segurança e a salubridade públicas. Esse Poder Administrativo é o principal instrumento do Estado para assegurar a disciplina e a continência dos interesses individuais, em face do interesse público. Não se pode dizer que o Poder de Polícia violenta o princípio da legalidade, porque ele é resultante do mandamento constitucional, o que lhe permite alcançar a ordem econômica, subordinando assim larga faixa de iniciativa privada à intervenção estatal.

Poder Controverso

É preciso que se entenda poder como capacidade para executar uma ação com eficácia e não como força ou autoridade absoluta. Poder Administrativo significa

competência e aptidão para satisfazer certo fim, mediante a ação conjugada. Os detentores do Poder Administrativo necessitam ter habilidade para levantar controvérsias, discuti-las, interpretá-las e defini-las, assumindo assim a responsabilidade pelo encaminhamento das soluções e alternativas, à procura de uma atitude comum, expressa por uma tomada de decisão ou uma opinião coletiva. Por outro lado, é indispensável notar que o Poder Administrativo tem o mando como o exercício normal da autoridade, baseado essencialmente na opinião pública.

Não se pode esquecer também que a ação conjugada — como forma de comportamento coletivo resultante de finalidade comum — é o esforço deliberado e despendido por pessoas de um grupo, que reflete as expectativas dos membros desse mesmo grupo. Essas expectativas devem ser traduzidas em realidade a fim de alcançar a “evidência pública”, por meio de instrumentos adequados e legítimos, dentre os quais colocamos em destaque as Relações Públicas, como um novo Poder Administrativo do Estado, a que chamaríamos de Poder Controverso, a ser focalizado, estudado e ordenado em novo campo na Administração, ou seja, a Administração de Controvérsia Pública, em franco desenvolvimento nos Estados Unidos da América e em alguns países da Europa.

Em nossos livros, principalmente em “Psicossociologia das Relações Públicas” entendíamos e entendemos Relações Públicas como atividade capaz de formar públicos e conseqüentemente chegar à opinião pública real, tendo em vista a meta última de Relações Públicas, que é a harmonia dos interesses público e privado, em direção ao bem comum. E tentávamos conceituar público como:

“O agrupamento espontâneo de pessoas adultas e/ou grupos sociais organizados, com ou sem contigüidade espacial, com abundância de informações, analisando uma controvérsia, com atitudes e opiniões múltiplas quanto à solução ou medidas a serem tomadas frente a ela; com ampla oportunidade de discussão e acompanhando ou participando do debate geral, através da interação pessoal ou dos veículos de comunicação, à procura de uma atitude comum expressa em uma decisão ou opinião coletivas, que permitirá a ação conjugada”.

Isto significa, para nós, que a controvérsia e a sua análise constituem o determinante inicial e decisivo para o desenvolvimento do processo gerador de públicos e da opinião pública. É tarefa dos profissionais de Relações Públicas — urgente e indeclinável — tentar conscientizar os administradores públicos para a importância dessa atividade, como um instrumento, ou melhor, como um poder instrumental, para o levantamento dos grupos, ligados direta ou indiretamente ao Estado, e a transformação desses grupos em autênticos públicos da Administração Estatal.

As Relações Públicas, no cumprimento de suas funções gerais de assessoramento, pesquisa, planejamento, execução (comunicação) e avaliação, oferecem condições, técnicas e métodos para o diálogo planejado e permanente entre a Administração Pública e os grupos a ela ligados.

Recomendando diretrizes e normas, coletando e interpretando dados, identificando necessidades e falhas, sugerindo reformulações de políticas e métodos de

trabalho, estimulando atividades de coordenação, planejando e executando programas específicos de Relações Públicas, levantando controvérsias, criando oportunidades para a discussão pública, enfim série ampla de atividades, que permitirá ao profissional de Relações Públicas junto à Administração Pública criar o "universo de debates" em assuntos de interesse social, o que facilitará a ação conjugada em benefício de todos.

O professor Roberto Porto Simões, no III Congresso Nacional Universitário de Relações Públicas, assim se manifestou:

“Baseamos nossa idéia, ao aceitarmos a colocação de Cook (1974): ‘Toda organização tem, intrínseca a sua existência, boa, ruim ou indiferente Relações Públicas’. Dito de outro modo, com o existir da organização há o existir do relacionamento público da mesma com vários grupos que, direta ou indiretamente, afetam seus objetivos. Não só intrínseco, mas condição ‘sine qua non’ da existência”.

Em quase idêntica perspectiva, Fernando Valdenegro, assessor pedagógico do Instituto Chileno de Relações Públicas, posiciona Relações Públicas:

“O complexo de atividades que é catalogado sob a denominação de Relações Públicas e que, em geral, é considerado por diversos organismos como elemento auxiliar da administração e/ou como apoio a suas políticas em determinados casos, na realidade e antes de mais nada, é uma espécie de lei natural de toda administração, entendendo-se esta, desde a auto-condução dos indivíduos até o procedimento de empresas e instituições de toda a ordem”.

Inegavelmente, as Relações Públicas sempre estarão presentes na Administração Pública e nas empresas em geral. Em sua missão de formação de públicos, elas colaboram, de maneira efetiva e natural, com os demais Poderes Administrativos do Estado, principalmente com os chamados Poderes Discricionário e de Polícia, por certo, os mais controvertidos na sua aplicação.

Como instrumental da controvérsia, da discussão e do diálogo, as Relações Públicas (Poder Administrativo Controverso) apresentam condições para que todos os grupos ligados à Administração Pública — em muitos casos toda uma Nação — em face de temas de interesse nacional, regional ou local possam ser levantados e discutidos por todos os interessados, em busca do denominador comum, sob bases racionais e não somente emocionais. Os públicos, como forma de comportamento coletivo, representam ações espontâneas em estado de satisfação racional, ao contrário das multidões e massas, outros tipos de comportamento coletivo, que são traduzidas por ações elementares praticadas em estado de excitação.

Administração de Controvérsia Pública

Na Reunião Anual da “Public Relations Society of America”, realizada em San Diego (Califórnia) nos Estados Unidos da América, no período de 14 a 17 de novembro de 1977, foi colocado como um dos itens de discussão temas relacionados com a Administração de Controvérsia Pública (“Public Issue Management”). Interessante observar que W. Howard Chase, o último presidente da PRSA, há três anos vem dirigindo

o Instituto de Administração de Controvérsia Pública na Faculdade de Administração de Negócios da Universidade de Connecticut (USA) e somente no final de 1977, quando Howard Chase não mais presidia a entidade norte-americana de Relações Públicas, é o assunto focalizado e discutido pelos profissionais ianques, com razoável interesse.

O nexó entre Relações Públicas e controvérsias públicas não é recente nos Estados Unidos da América. David Finn, diretor da firma Ruder & Finn Inc., em artigo publicado na revista “The Public Relations Quarterly”, já em 1972, chamava a atenção dos profissionais de Relações Públicas para a importância do estudo das grandes questões de interesse social.

Escrevia ele: “O assessor de Relações Públicas não é mais, fundamentalmente, um comunicador: lê é uma espécie de moderador, que trabalha tentando prevenir e evitar crises”.

Nesta ordem de idéias, aquele profissional norte-americano de Relações Públicas comentava que a tarefa principal da atividade era a de estabelecer e manter um processo para modificar opiniões, processo esse que a cada dia se tornava muito importante para todos os que militavam nesse campo, em qualquer empresa ou instituição. E para isso, os relatores públicos deveriam preocupar-se menos com as técnicas e mais com os pontos de vista diante das controvérsias levantadas. E concluía:

“Nos próximos anos, os profissionais de Relações Públicas serão capazes de dar alentadas contribuições para a humanidade, não no sentido de se tomarem grandes persuasores — como se pensa hoje — mas no ajudar aos outros e a nós próprios a ouvir, a estudar e a reunir-se em busca de novas soluções para os profundos problemas que todos estamos enfrentando”.

Em agosto de 1976, na Semana Relacionista Profissional em San Juan, o governador de Porto Rico, senhor Rafael Hernandez Cólón, salientou o papel do relator público na Administração Pública:

“A missão do profissional de Relações Públicas é cada dia mais importante neste mundo moderno em que vivemos, cada dia mais complexo e interdependente. Sua função é fundamental e transcendental. Um relacionista contribui para transformar o monólogo em diálogo, harmonizar as discordâncias, viabilizar as soluções e fomentar os resultados proveitosos. É uma tarefa concreta, silenciosa, anônima e na maioria dos casos subestimada”.

O equilíbrio das diferenças de opinião, a exequibilidade das alternativas propostas e o diálogo como instrumento de progresso social constituem encargos difíceis do autêntico profissional de Relações Públicas, o qual não pode mais aceitar a mera posição de executante de comunicação. Ele passa a ser, na utilização do Poder Administrativo Controverso, um verdadeiro coordenador, com a ajuda inestimável da Administração de Controvérsia Pública.

Leo J. Northart, editor da Revista “Public Relations Journal” disse:

“Os executivos gastam 35% do seu tempo ao lidar com problemas, que são propriamente da esfera de Relações Públicas, problemas esses gerados pelas controvérsias. A maioria dos diretores de empresa, que falam candidamente, do seu pessoal de Relações Públicas, exige profissionais que possam identificar e medir as pressões internas e externas e que sejam hábeis em aconselhar. As pressões criam problemas; as pressões se originam das controvérsias. Os executivos fingem que foram conquistados pelas habilidades de comunicação de seus profissionais de Relações Públicas, mas eles querem, pelo menos, que esses profissionais estejam cômnicos das controvérsias”. E depois de alguns comentários conclui: “O denominador comum de Relações Públicas pode ser a Administração de Controvérsia Pública”.

Nova perspectiva

Hoje, a atividade de Relações Públicas não se restringe às técnicas de comunicação. O papel do profissional de Relações Públicas é muito mais amplo e complexo. Ele não pode estar preocupado com meras imagens de sua organização pública ou privada. Há necessidade de através de conceitos e idéias, estabelecer atitudes e opiniões resultantes dos debates sobre os temas controvertidos de interesse coletivo. O retator público em qualquer instituição é o representante dos públicos junto à alta Diretoria, levantando as controvérsias, fornecendo informações a respeito delas, criando condições para o debate, a fim de que, formando públicos, as empresas possam chegar a uma “área” de “entendimento comum”. Atualmente, o ser humano é mais educado, mais informado e tem melhores padrões culturais e conseqüentemente, é mais cauteloso no aceitar a percepção meramente sensorial. Não se pode mais admitir o profissional de Relações Públicas como um exímio “mercador de imagens”.

Segundo W. Howard Chase, a nova ciência Administração de Controvérsia Pública tem-se desenvolvido assustadoramente, pelo menos nestes últimos dois anos. Como exemplo, cita o estudo intitulado “Aspectos de atividade de Negócios Públicos comprometida na Europa pelas empresas multinacionais”, patrocinado pela Traverse-Healy Ltd., cobrindo o período de fevereiro a abril de 1977. Faz referência também em seu artigo “Administração de Controvérsia Pública: uma nova Ciência” à criação do primeiro Departamento de Administração de Controvérsia Pública da Stauffer Chemical, nos Estados Unidos da América, onde outras companhias, como a Gulf, a Shell, a Mobil Company, a General Electric, a American Can e tantas outras estão profundamente envolvidas na identificação e análise dos impactos das controvérsias públicas em suas empresas ou nas futuras instituições.

Ainda para Howard Chase, a nova ciência Administração de Controvérsia Pública se originou das Relações Públicas e de cada um dos seus vários aspectos tangenciais: assuntos públicos, comunicações, relações com os Poderes Públicos etc., e que ela não estará mais separada da chamada Administração de Empresas.

O diretor do instituto de Administração de Controvérsia Pública da Universidade de Connecticut entende que a ACP é um mero de acesso ordenado para o progresso espetacular da Administração, uma nova e vital área da Ciência da Administração. Para

Chase, o processo da Administração de Controvérsia Pública compreende quatro fases, a saber: 1) identificação da controvérsia; 2) análise da controvérsia; 3) fixação de prioridades; 4) força-tarefa. Cada etapa do processo pode ser descrita e representada em gráficos, com a avaliação dos resultados.

O ensino de Administração de Controvérsia Pública baseia-se em “role-playing”, no qual o professor transforma sua classe numa reunião de diretores da Companhia X, para estudar as controvérsias públicas que estão afetando a empresa. São levantados os temas controvertidos pelos “alunos-diretores”, para depois serem analisados e colocados em ordem de prioridade. É sugerido também que as controvérsias apresentadas sejam dispostas em grupos ou categorias, como, por exemplo, se elas se referem, em caráter principal, a problemas de saúde, de economia, de educação etc. Em face dessa classificação grupal, procura-se fixar qual é a categoria mais importante para a organização, na opinião dos estudantes. Com as categorias fixadas, bem como as suas prioridades estabelecidas, os alunos, divididos em equipes de trabalho, liderados por um colega, partem para o encaminhamento das soluções dos temas propostos, concluindo pela apresentação de recomendações e de programas de ação, que serão submetidos à classe. Mediante votação, a proposta oferecida pelo grupo de trabalho pode ser aproveitada ou rejeitada, total ou parcialmente.

Entendemos que a Administração de Controvérsia Pública abre nova perspectiva para os profissionais de Relações Públicas no seu campo de atuação, principalmente na Administração Pública, dando-lhes conhecimentos e técnicas para a utilização correta do Poder Administrativo Controverso. A ACP criará condições para que os relatores públicos, na área governamental, possam participar, de modo permanente e mais significativo, nas tomadas de decisão dos altos escalões da Administração Pública. Esse novo campo da Administração, inegavelmente oriundo das Relações Públicas, permitirá aos profissionais de Relações Públicas melhor trabalho de assessoramento e de pesquisa em suas funções, transformando-os de açodados executantes de comunicação em autênticos administradores públicos.