

## (DES)CONFIANÇA INSTITUCIONAL E PÚBLICOS VULNERÁVEIS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA

Márcio Simeone Henriques<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo faz uma reflexão sobre a dinâmica dos vínculos de confiança entre instituições e públicos. Considerando os públicos como fonte de aceitação e legitimação institucional, são examinados alguns aspectos específicos dessa relação a partir das experiências vividas no espaço público em situações de emergência, como a pandemia de Covid-19, que desafiam as estruturas institucionais, abalam a confiança no sistema e aumentam as vulnerabilidades dos públicos. Por fim, tece algumas considerações sobre o manejo estratégico desses vínculos no contexto das disputas interinstitucionais e sobre os riscos de erosão institucional por meio da desconfiança, como ameaça à própria democracia.

### Palavras-chave

Confiança, Instituições, Públicos, Emergência.

### Abstract

This article reflects on the dynamics of trust between institutions and publics. Considering publics as a source of institutional acceptance and legitimacy, some specific aspects of this relationship are examined from the experiences lived in the public space in emergency situations, such as the Covid-19 pandemic. This situation challenges institutional structures, shake confidence in the system. and increase public vulnerabilities. Finally, it makes some considerations about the strategic management of these relations in the context of inter-institutional disputes and about the risks of institutional erosion through distrust, as a threat to democracy itself.

### Keywords

Confidence, Institutions, Publics, Emergency.

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais e Líder do Grupo de Pesquisa em Instituições, Públicos e Experiências Coletivas – IPÊ. E-mail: simeone@ufmg.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6040055935701119>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0807-6221>.

## Introdução

A recente emergência pandêmica representou um enorme desafio à humanidade. Não apenas pela óbvia situação crítica de vulnerabilidade individual, mas para os públicos, como entes coletivos e para as instituições, de um modo geral. O propósito deste artigo é examinar alguns aspectos específicos da relação entre os públicos e as instituições neste contexto, analisando como e em que condições a emergência da pandemia de Covid-19 propiciou abalos na base de confiança dos públicos nas instituições. O ponto de vista é o das relações públicas, num sentido lato, ou seja, da experiência vivida no espaço público onde as relações entre públicos e instituições foram severamente desafiadas por uma situação de risco num nível extraordinário. E isso se evidenciou, desde o final de 2019, de modo generalizado, para toda e qualquer instituição social. Aqui pretendemos tratar essa emergência como acontecimento de caráter calamitoso, ou seja, de alto risco de afetação e danos e que desafia nossas capacidades de resposta normal à situação. Não é sem motivo que um evento dessa natureza e proporção tenha o condão de facilmente transpor o chamado “estado de emergência” para o nomeado “estado de calamidade pública”. No âmbito legal, ambas as situações se referem a “situações anormais, provocadas por desastres”, diferenciando-se tão somente pela capacidade de resposta do poder público - no primeiro caso um “comprometimento parcial” desta capacidade e, no segundo, um “comprometimento substancial” (BRASIL, 2010). Olhando por este ângulo normativo, o sentido de calamidade está em função direta das possibilidades de controle da situação pelas autoridades e do funcionamento do sistema institucional para mitigar os riscos e eventualmente eliminá-lo, mas nos interessam especialmente os significados simbólicos contidos na ideia de calamidade que, em qualquer direção, evocam um tipo de experiência não somente excepcional, anormal, mas negativa, de alto e generalizado poder de afetação: de infortúnio, tragédia, desgraça, catástrofe, danos, perdas. Mais ainda, nos interessa o seu caráter público, que não é dado somente porque suscita respostas do poder público, mas porque se trata de uma experiência comum, publicamente compartilhada e, sendo assim, forma e movimenta públicos, instala especulações, controvérsias e debates e excita a opinião pública numa mesma medida extraordinária e tão pervasiva que dela não podemos ficar alheios.

Quer tomemos por base as instituições como entes sociais com funções de integração e coesão (WEBER, 1991), como formas de socialização e de solidariedade

(DURKHEIM, 2007), como estruturas de interação duráveis (PARSONS, 1974), como instrumentos de controle e regulação (BERGER; BERGER, 2004) ou como dispositivos (FOUCAULT, 2000), em qualquer caso as estamos considerando como formas de organização da nossa vida coletiva tanto quanto da nossa experiência individual que tendem à duração e à estabilidade e cuja interdependência nos permite falar de um sistema institucional, complexo e dinâmico e que engendra relações de influência e poder (PARSONS, 1974). Este sistema abarca diferentes funções de estruturas e organizações distintas, mas que em algum nível se regulam entre si, desde aquelas que são convencionalmente citadas nesta condição - Estado, Igreja, Escola, Família -, como outras às quais se atribuem características e ações institucionais como Mercado, Ciência e Mídia, por exemplo. Uma discussão aprofundada ou uma classificação entre sistemas e subsistemas institucionais é improdutiva para os objetivos deste trabalho e, pela densidade requerida, traria uma visão muito limitada. No âmbito de teorias do Estado, por exemplo, ensejaria um risco de hipersimplificação. Assim, tomamos como foco um aspecto comunicacional importante para a existência das instituições e de promoção de coesão sistêmica, que é a aceitação social. Neste texto examinamos algumas das bases dessa aceitação naquilo que respeita à formação de reputação e de confiança, constituídas no relacionamento entre as instituições e os públicos no meio social para, em seguida, analisar como e em que condições esta base é desafiada pelo evento calamitoso que representou a emergência da pandemia de Covid-19.

## Os públicos e as bases da aceitação institucional

Naquilo que possuem de convencional, as instituições reivindicam sua própria legitimidade, no sentido weberiano de que os indivíduos aceitem se subordinar às suas regras e valores e ao poder que sobre eles é exercido (WEBER, 1991). Ainda que as várias teorias institucionalistas se ocupem de forma variada do problema da produção de aceitação e de legitimidade, é interessante compreender esse processo em sua dimensão simbólica. Berger e Luckmann (2009), por exemplo, destacam a legitimação como um processo de objetivação da ordem institucional, uma integração de significados que se dá em explicações e justificações coerentes, construindo um sentido dentro de um universo simbólico. Interessados nos mecanismos conceituais de geração e manutenção desses universos simbólicos, os autores chamam a atenção para os modos pelos quais um setor institucional é legitimado, dentre outras coisas, por meio de

teorias legitimadoras diferenciadas e complexas “frequentemente confiadas a pessoal especializado” (BERGER; LUCKMANN, 2009, p.125). A referência a um campo especializado que se infere dessa literatura é bem ampla, ou seja, na visão desses autores, essa construção se dá por múltiplas atividades e tarefas por componentes do próprio sistema institucional (ou por subsistemas), assim como também vamos encontrar certa convergência na ideia de sistemas peritos de Giddens (1991).

Interessa-nos em especial a participação dos meios de comunicação nesse processo, que se constituíram como campo investido da produção de poder simbólico (BOURDIEU, 1998) e, neste vasto terreno, as atividades de propaganda e de relações públicas. Seguindo o raciocínio proposto por Henriques (2009) de que estas atividades, em termos práticos, não atingem uma diferenciação suficiente, podemos tratá-las como um conjunto de ações cujo objeto é a construção de influência social e, portanto, de natureza fundamentalmente política. Vistas essas atividades nessa perspectiva, elas constituem um campo especializado de estratégias - no sentido habermasiano, se quisermos, de ações dirigidas a fins (orientadas para o sucesso) (HABERMAS, 1989). Grunig e Hunt (1984), por exemplo, admitem, numa visão evolutiva das relações públicas, a construção de um modelo de práticas baseadas na persuasão científica, referindo-se como expoente deste modelo a Edward Bernays. Este, em seu livro “Propaganda” declara expressamente seu intuito de explicar “a estrutura do mecanismo que controla a mente do público” e de como essa estrutura pode ser manejada para produzir “aceitação pública” (BERNAYS, 2005, p. 45), algo que se reflete prolificamente na literatura de relações públicas, como por exemplo em Penteado, para quem essa profissão é “o conjunto dos processos da arte de se obter aceitação social” (s.d., p.3).

Antes mesmo de firmar-se uma forte influência no sentido mercadológico e administrativo, boa parte das teorizações sobre as relações públicas colocava em evidência a importância desta prática para produzir aceitação, consensos, harmonia e boa-vontade como fatores de integração social, em várias vertentes e dimensões, ainda que não expressassem diretamente as instituições, como a extrair daí a sua principal e mais nobre função social. Thayer, por exemplo, menciona a “necessidade de ajustamento humano ao ambiente”, referindo-se a “funções integrativas da comunicação” (1979, p.165). Um fundamento institucional integrador semelhante também pode ser captado em Lesly, que propõe para as relações públicas o objetivo de promover “o bem-estar social e a boa-vontade de pessoas, dos grupos, das organizações e da sociedade, para conciliar seus objetivos próprios com objetivos comuns” (1995, p.28) e em Poyares, que

vê essas atividades como “instrumento de ajuste, interpretação e integração entre indivíduos, grupos e a sociedade” (1974, p. 143).

A noção psicossociológica dessas atividades não esconde seu caráter de uma intervenção estratégica e deliberada no nível institucional, ou seja, muito para adiante de qualquer função promocional ou comercial mais corriqueira. Elas são postuladas como indispensáveis à própria ordenação estrutural da sociedade. Para Torquato, por exemplo, este tipo de comunicação estratégica visa a “obter certa dose de consenso sobre certo sistema de valores” e acrescenta que “falhando o consenso, resultam a anomalia e a desintegração”, referindo-se, então, explicitamente à “promoção da ordem e do consenso” (1986, p.34). O próprio Bernays (2005) sugere um papel ordenador do que chama de “nova propaganda”, a moderna, em algumas partes de seu livro que citamos anteriormente e até mesmo ao nomear seu primeiro capítulo como “Organizing chaos” (em Português, “Organizando o caos”).

Creemos que estas já são evidências suficientes das dimensões institucionais inscritas nos fundamentos das práticas de RP e propaganda, mas ainda é preciso assinalar como esta fundamentação apresenta o papel do público (ou dos públicos) neste processo. Todas essas vertentes veem os públicos (e, na forma mais genérica, a opinião pública), de modo menos ou mais explícito, como a fonte de aceitação social. Mas isso também implica reconhecer que eles são possíveis fontes de dissenso, de desordem, de conflito com as próprias instituições. Para Andrade, as relações públicas são um “método de ação que objetiva conseguir a conscientização das instituições públicas ou privadas e seus públicos, de molde a harmonizar interesses conflitantes” (1989, p. 7). O dado interessante nessa perspectiva é de que, de alguma forma, as instituições precisem se conscientizar das demandas dos públicos, o que, de algum modo, reconhece a influência da ação destes sobre as ações e decisões organizacionais e na manutenção de certa estabilidade institucional. Esta visão, entretanto, é bem limitada para dar conta de uma complexa rede de interesses e de influência recíproca entre os públicos e as instituições, muito embora possa fornecer uma base operacional e uma justificativa para as ações de persuasão.

Há, no entanto, outro aspecto importante que vincula os públicos a certa ordem institucional. Henriques define os públicos como

agregações que se formam em função da problematização de acontecimentos e ações que afetam os sujeitos – para além de consequências imediatas aos diretamente envolvidos que os interessam em uma controvérsia quanto ao problema e ao alcance dessas afetações e que

existem em referência tanto a outros públicos quanto às instituições (HENRIQUES, 2017, p. 121).

Uma visão pragmática dos públicos como entes de ação, os envolve diretamente no campo institucional, para o qual dirigem suas demandas. Neste sentido, as situações em que os públicos se veem afetados, constituem a base de conflitos de interesse que são endereçados às instituições na expectativa de solucioná-los. Dewey, na sua conceituação dos públicos, explica, por exemplo, que as autoridades devem se ocupar das afetações das transações entre os diversos atores sociais para além dos diretamente envolvidos, sendo essa a base para a ação em nome de um interesse maior (um interesse público, referido ao bem comum) - algo que se dá no nível institucional do Estado, em sua visão (DEWEY, 2002). Se tomamos as instituições no sentido da mediação entre estruturas e comportamentos individuais (THERÉT, 2003), as instituições não apenas agem diretamente sobre a forma como os atores sociais se comportam como representam uma instância às quais os atores se voltam na expectativa de que resolvam, ou ajudem a solucionar, os diversos conflitos nos quais estarão envolvidos. Assim, o que desejamos destacar para a finalidade do raciocínio que aqui buscamos, é que os públicos, em sua ação, referem-se às instituições em termos das expectativas que constroem sobre a ação dos agentes institucionais em sua capacidade de resposta às diferentes situações, pela estabilidade que esse sistema possui em termos de crenças, valores e regras geralmente aceitas como legítimas.

### Imagem, reputação e confiança

A questão da aceitação e da legitimidade institucional justifica, portanto, que as próprias instituições se preocupem com a sua percepção pública e com a imagem que os públicos delas fazem, seja pelos princípios que elas organizam e materializam, seja pela mencionada capacidade de responder às expectativas que sobre elas são depositadas. Tanto no campo dos valores quanto das ações dos agentes (e organizações) que representam essas instituições é que se forma, na percepção dos públicos, uma reputação. Esta corresponde ao que os públicos lhes atribuem cumulativamente com base na crença de que elas sejam ou não capazes de cumprir as suas funções sociais. Essa reputação, portanto, não é apenas uma leitura do significado dessas instituições, mas algo que a todo momento é atribuído a partir da experiência concreta dos sujeitos, vale dizer, a partir das situações que vivenciam no cotidiano e das relações de coope-



ração e conflito com o sistema institucional. Dizemos que essa atribuição é cumulativa porque ela sempre se refere a um acúmulo de experiências dos sujeitos e dos públicos com essas instituições, que se objetiva no discurso institucional e se expressa também no amplo circuito da opinião pública sobre esse sistema. Também é cumulativo no sentido de prover um capital, uma espécie de estoque de confiança, que se manifesta nos créditos que os públicos lhes conferem.

Tomamos a ideia de créditos de confiança de Mayhew (1997). Para ele, a base da influência é a confiança e a base da confiança é a reputação. Buscando compreender as formas de confiança que são aplicadas nos processos de influência social, o autor propõe que a confiança é necessária quando não se possui um conhecimento pleno e independente das diversas formas de representação, ou seja, nesses casos, é necessário dar crédito a fontes e atores que possam ser as fontes de informação sobre as diversas situações. Sendo assim, a confiança é o próprio crédito concedido a essas fontes, que podem ser pessoas ou instituições: “pode-se depositar confiança em jornais, partidos políticos, associações ou outras agregações institucionais, mesmo quando elas são apenas construtos sem rosto” (MAYHEW, 1997, p.128, tradução nossa). Seguindo esse raciocínio, podemos dizer que não somente a fonte de legitimidade, mas também de autoridade das instituições, emana dessa possibilidade de delegação e representação. Numa visão expandida, para além da credibilidade das informações, a credibilidade e a reputação das instituições derivam também do modo como exerce as delegações, ou seja, no cumprimento das várias expectativas de interferência nas situações pela ação concreta de seus agentes e organizações. Assim, nas situações de controvérsia e conflito há algo esperado do sistema institucional, a quem são dirigidas as demandas - por exemplo de políticas públicas, de administração da justiça, de regulação de transações, como é o caso do Estado. Mas também de respostas de outras instituições onde se reconheça algum tipo de autoridade (religiosas, científicas, partidárias, por exemplo). Diríamos, portanto, que a confiança também é fruto da expectativa de ação dessas autoridades com base naquilo que é socialmente instituído.

Uma noção mais integradora de representação, proposta por Saward (2006), nos ajuda a elucidar este ponto, ao enfatizar os aspectos simbólicos da representação. Ele reconhece o caráter dinâmico e constitutivo das representações e, com isso, podemos enxergar as instituições não apenas como uma delegação ou autorização formal, mas no domínio cultural e simbólico, no qual as representações são um processo constante de criação e recepção de reivindicações de semelhança, de simpatia e de capacidades. Mayhew reconhece que essa identificação é importante para a atribuição dos créditos

de confiança quando “a credibilidade é assumida por causa de um senso de identificação com a fonte, ou através de fortes atrações emocionais, ou simplesmente por causa da confiança tida como garantida em suas rotinas diárias” (MAYHEW, 1997, p.128, tradução nossa). Mais ainda, ele sustenta que os apelos retóricos para conquistar a confiança são de dois tipos que se fundem num todo coerente: as declarações factuais e as de identificação. Podemos compreender com isso que o discurso institucional não somente apresenta os fatos e as suas ações e medidas numa dada situação, como também apela aos públicos para que sejam sensíveis à sua solidariedade e ao respeito aos interesses comuns.

Desta forma, a imagem projetada pelas instituições reivindica dos públicos o seu caráter representativo a partir de um conjunto complexo de identificações e de um processo que envolve múltiplos fluxos de informação e de comunicação. Esta abordagem nos chama a atenção para a dimensão relacional entre as instituições e os públicos na formação da legitimidade, não apenas com foco nas estratégias e na produção retórico-discursiva dirigida das instituições aos públicos, mas também nos outros fluxos que se dão entre os componentes do sistema institucional, destes com os públicos e entre os públicos, estando todos os atores empenhados nas condições em que representam uns aos outros e se veem representados. Mais recentemente o autor nos chama a atenção para a importância da ação neste processo ao discutir as reivindicações de representação a partir dos conceitos de performance e de performatividade, o que ressalta ainda mais a dimensão de ação de uns atores *frente aos outros e pelos outros* (SAWARD, 2017).

A dimensão dos diversos domínios de ação institucional também conduz a uma leitura funcional, no sentido de que é preciso acreditar que as diversas autoridades estarão prontas a desempenhar seus papéis e funções definidos nas rotinas destes domínios e terão a capacidade necessária para as suas intervenções. Em outras palavras, há uma expectativa de que as instituições “funcionem” e que seus agentes cumpram seus deveres a contento, confiando que farão o que deles se espera. Quando isso não ocorre, frustradas as expectativas, o estoque de reputação e de confiança pode se ver diminuído. O princípio da desconfiança deriva, portanto, da crença de que as expectativas de ação regularmente estabelecidas não se cumprirão - parcial ou totalmente e que, em consequência, o sistema não dará conta de responder satisfatoriamente às demandas a ele endereçadas. Esta é, portanto, a base para uma crise de confiança, na qual as instituições se veem desafiadas.



## Desafios ao sistema institucional: emergência, calamidade e crise

A realidade dinâmica na qual as instituições e os públicos estão imersos constitui um desafio permanente à estabilidade e à continuidade dessas estruturas, tanto em seus aspectos materiais quanto simbólicos, já que é preciso lidar com a complexidade dos acontecimentos e das situações-problema no espaço público e nos diferentes e múltiplos domínios de realidade onde se dão as coordenações de ações humanas, que incitam os públicos e os diversos atores sociais. Boa parte das vezes as demandas podem ser corriqueiramente absorvidas e ainda que haja um grau de insatisfação com as instituições, isso pode ser pontualmente mitigado pelo estoque de confiança disponível ou simplesmente provocar impactos cumulativos de longo prazo. Porém, como postulamos no objetivo deste trabalho, queremos refletir sobre situações-limite que possuem o condão de pôr à prova de modo imediato a responsividade dessas instituições. Voltemos, portanto, às ideias de situação de emergência e de calamidade pública que apresentamos anteriormente. Como vimos, elas são caracterizadas normativamente a partir da incapacidade de resposta do poder público de fazer frente às consequências de um evento catastrófico. Em consonância com o nosso raciocínio até então desenvolvido, podemos considerar que em situações deste tipo maiores são as expectativas em relação às ações do sistema institucional e, portanto, maior o risco de existir uma quebra de confiança pela frustração dessas expectativas.

Até certo ponto, a desconfiança é um elemento importante e constitutivo. Se observamos pela perspectiva dos públicos em construções democráticas, espera-se que estes mesmos públicos sejam uma instância crítica da sociedade, com o papel ativo de desafiar as instituições no sentido de resguardarem o interesse público. Também há uma expectativa de que possam monitorar e supervisionar as ações do poder público e do sistema político, acusando eventuais abusos e demandando dessas instâncias uma prestação de contas (*accountability*). Nisso se assenta, inclusive, a função de vigilância civil em que os públicos se organizam para exercê-la de um modo mais sistemático (HENRIQUES; SILVA, 2017). Contudo, Moisés (2005), ao falar das instituições democráticas, observa que a excessiva e contínua desconfiança pode gerar um efeito negativo, porque, depois de um tempo, os cidadãos podem percebê-las de forma contrária àquela para a qual elas existem:

a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a

obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social (Op. Cit., p. 34).

O advento da pandemia de Covid-19 serve-nos à reflexão acerca dessa dinâmica. Em primeiro lugar precisamos considerar a sua capacidade de afetação generalizada. Trata-se de um evento ao qual ninguém pode se dizer alheio, ou seja, tem o poder de afetar menos ou mais, direta ou indiretamente, a qualquer um de nós. Algo deste tipo interfere no funcionamento de todas as estruturas organizacionais da sociedade, exige soluções individuais e coletivas para lidar com os riscos e com as suas consequências imediatas, altera profundamente as ações cotidianas, as formas de trabalho e lazer, além de conduzir a incertezas acerca das formas e meios de subsistência. É de se esperar que, diante disso, haja uma sobrecarga do sistema institucional, já que as instituições, para além do que representam em termos de uma prestação de serviço público, materializado em organizações com fins específicos, representam certa garantia de um corpo social estável.

Porém, as suas condições operacionais foram postas em crise pela pandemia, de forma mais visível no iminente colapso dos sistemas de saúde, mas também, de muitos outros modos, nas capacidades de resposta em todas as áreas. Um problema dessa natureza e dessa proporção, que não pode ser vencido pelos esforços individuais demanda, em princípio, uma confiança de que estes sistemas atuarão na prevenção e na mitigação dos danos e na reparação de consequências indesejáveis, mas, paradoxalmente, podem também alimentar incertezas e dúvidas de tal sorte que instalem vários elementos de desconfiança.

Outro problema é que a confiança não se distribui igualmente no sistema institucional. Em quem se deve ou não confiar? Ou quem merece maior confiança? No governo, na imprensa (mídia), na ciência, na religião, na família, no mercado? É fácil observar como os comportamentos dos públicos oscilam conforme a confiança diferenciada atribuída a estes domínios institucionais e seus agentes/representantes, em cada momento. Em sociedades complexas e diferenciadas, estes domínios oscilam entre cooperar e competir entre si pela confiança pública e seus próprios agentes com frequência estão envolvidos em conflitos de interesse entre eles. Neste nível interinstitucional, precisamos considerar também que esses elementos de competição e conflito são apresentados aos públicos na forma de ataques de um domínio ao outro (por

exemplo, do governo à mídia, do governo à ciência, ou vice-versa), segundo cálculos e estratégias políticas. Esse jogo competitivo não ocorre somente dentro do próprio sistema, mas precisa envolver em algum momento e em alguma medida os públicos e a opinião pública. Podemos supor, portanto, que momentos de sobrecarga institucional podem tanto incitar maior colaboração como maior competição entre esses domínios e atores.

No caso de um acirramento dos conflitos, pode saturar também o espaço público. As consequências dessa saturação podem resultar numa confusão e desorientação dos públicos, que ficam em dúvida quanto à confiança que podem creditar a cada um dos domínios. Esta pode ser uma agenda de pesquisa interessante para aprofundamento dessa hipótese, mas desde já podemos observar como muito evidentes no período pandêmico as disputas políticas que se deram em torno da ciência e de seus postulados e se deveríamos ou não confiar na autoridade dos cientistas e nas suas orientações. Temos aí um importante fator de vulnerabilidade dos públicos, que se tornam mais frágeis e menos potentes diante das instituições quanto mais estejam confusos e sobrecarregados. Por outro lado, como podem os públicos, assim fragilizados, conceder os créditos de confiança necessários à aceitação e à legitimação institucional? Do ponto de vista de um modelo institucional democrático, não se revela aqui também uma vulnerabilidade das próprias instituições? É provável que a fraqueza ou incapacidade dos públicos em formar certos consensos possa conduzir a uma debilidade das instituições, numa reflexividade que leva a uma espiral negativa.

### **Considerações finais: erosão da confiança?**

Buscamos tecer um raciocínio acerca da (des)confiança institucional e como isso torna os públicos (mais) vulneráveis frente a uma situação de emergência. E também como essa vulnerabilidade dos públicos se reflete nas próprias instituições. Porém é preciso fazer ainda algumas importantes considerações. Primeiro a de que, embora estejamos sustentando aqui a ideia de que situações calamitosas e de alto impacto sejam um momento que desafia e sobrecarrega os vínculos de confiança, porque tais situações levam aos extremos das capacidades de ação, tanto dos públicos como das instituições, essas emergências podem encontrar o sistema institucional menos ou mais forte, menos ou mais integrado, menos ou mais coeso. Portanto, as condições de enfrentamento à situação adversa da pandemia são dinâmicas e também refletem uma

confiança previamente depositada no sistema. Assim, as ações de cada um dos domínios vão sendo o tempo todo ajustadas e orientadas conforme os créditos já existentes, considerando que essa confiança também já poderia estar sendo abalada por outros fatores. Por exemplo, a confiança na ciência já vem sendo posta em questão há muito tempo junto aos públicos e à opinião pública por movimentos anti-ciência, por motivações religiosas, econômicas e políticas ou mesmo por um persistente e estratégico mecanismo de geração de dúvidas e manufatura de incertezas (SILVA, 2020; 2021).

Uma segunda consideração é de que todo esse processo que envolve a confiança na regulação das relações entre públicos e instituições está sujeito aos processos estratégicos de propaganda e de relações públicas, como aqui assinalamos e, portanto, se refere a uma dinâmica de produção e manutenção de influência que interfere diretamente nos conflitos interinstitucionais e nos conflitos sociais. Essa atividade estratégica pode em certos momentos inflar a influência de certos atores tanto quanto, por meio da desmoralização, retirar as condições de atribuição de créditos a outros. Mais ainda, essas práticas podem por vezes ser fraudulentas, abusando da confiança e da boa fé dos públicos (HENRIQUES; SILVA, 2014).

Um terceiro ponto é que precisamos também ter em mente que a situação emergente também provê condições de oportunidade para que os diversos atores possam estrategicamente fortalecer suas posições de influência e/ou, nas disputas às quais nos referimos, enfraquecer a de outros atores e de outros domínios institucionais. Assim, o evento pandêmico também foi oportunidade para que se empenhassem em batalhas retóricas, nas construções de narrativas alternativas com claro intuito de abalar a confiança em outros domínios ou até mesmo em todo o sistema institucional. Isso é evidente em estratégias político-ideológicas correntes que, assim, buscam reforçar suas posições de poder.

Não é possível, portanto, creditar apenas à situação de pandemia uma possível erosão da confiança nas instituições, especialmente das instituições democráticas, que já é há muito detectável. O que queremos dizer somente é que momentos críticos que submetem a grande estresse o sistema institucional são propícios para aumentar essa erosão, não apenas pelas condições operacionais e de resposta desse sistema e seus componentes em si, que podem estar seriamente comprometidos ou entrar em colapso, mas também pela exploração estratégica de suas fragilidades, na incitação e no acirramento de conflitos internos a ele que acabam por envolver os públicos. Não é fácil nem simples dizer se esse potencial se realizou ou não. Afinal, sempre há uma pos-

sibilidade contrária, de ter um sistema institucional, ou ao menos parte dele, fortalecido exatamente pelo fato de que as grandes e potentes estruturas mais estáveis são necessárias (ou indispensáveis) para lidar com problemas desta ordem de complexidade.

De todo modo, seja pelos fatores da pandemia em si, seja por constatarmos no contexto pandêmico de modo mais evidente os sintomas de fraqueza institucional e de vulnerabilidade dos públicos, pode ser produtiva uma pauta de pesquisa que se dedique a examinar e analisar os vínculos entre públicos e instituições sob vários ângulos e em várias situações e controvérsias que expuseram publicamente o problema da (des)confiança. No que toca à comunicação estratégica, é primordial observar suas práticas criticamente, pois a questão institucional e dos públicos é fundamental na organização de nossas experiências coletivas.

## Referências

ANDRADE, Cândido Teobaldo de S. **Psicossociologia das Relações Públicas**. 2.ed. São Paulo: Loyola, 1989.

BERGER, Peter; BERGER, Brigitte. O que é uma instituição social? In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. S. (Org.). **Sociologia e sociedade**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2004. p. 193-199.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Tratado de sociologia do conhecimento. 30.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

BERNAYS, Edward. **Propaganda**. New York: Ig Publishing, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. **Presidência da República**. Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7257&ano=2010&ato=727kXQq5EMVpWT377>. Acesso em: 02 out 2022.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GRUNIG, James; HUNT, Todd. **Managing Public Relations**. New York: Rinehart & Winston, 1984.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HENRIQUES, Márcio S. Relações Públicas: o futuro da atividade é o futuro da profissão? **Organicom**, v. 6, n. 10-11, 2009. p. 128-133.

HENRIQUES, Márcio S. As organizações e a vida incerta dos públicos. In: MARQUES, Ângela C. S. et al. (orgs.). **Comunicação organizacional: vertentes conceituais e metodológicas**. Belo Horizonte: PPGCOM UFMG, 2017.

HENRIQUES, Márcio S.; SILVA, Daniel R. Vulnerabilidade dos públicos frente a práticas abusivas de comunicação empregadas por organizações: limitações para o monitoramento civil. **Comunicação e Sociedade**, n.26, 2014. p.162-176.

HENRIQUES, Márcio S.; SILVA, Daniel R. Vigilância civil e internet: possibilidades e limitações na disputa por visibilidade e na construção de credibilidade. **Conexão: Comunicação e Cultura**, v. 16, 2017, p. 21-41.

LESLY, Philip. **Os fundamentos de relações Públicas e da comunicação**. São Paulo: Pioneira, 1995.

MAYHEW, Leon H. The New Public. **Professional Communication and the means of social influence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

PARSONS, Talcott. **O Sistema das Sociedades Modernas**. São Paulo, Pioneira, 1974.

PENTEADO, José Roberto W. **Relações Públicas nas empresas modernas**. 5.ed. Lisboa: Centro do Livro Brasileiro, s.d.

POYARES, Walter R. **Comunicação Social e Relações Públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1974.

SAWARD, Michael. **The representative claim**. Contemporary political theory, v. 5, n. 3, 2006. p. 297-318.

SAWARD, Michael. Performative representation. In: VIEIRA, Mônica (org.). **Reclaiming Representation**. Contemporary advances in the theory of political representation. New York: Routledge, 2017. p. 75-94.

SILVA, Daniel Reis. Manufaturando incertezas: relações públicas, vulnerabilidades e a indústria do tabaco. In: CARDOSO, Anita (Org.). **50 anos de histórias das Relações Públicas em Minas Gerais e Espírito Santo**. 1.ed. Belo Horizonte: Gulliver, 2021. p. 253-274.



SILVA, Daniel Reis. Dinâmicas de influência em tempos de pandemia: interfaces entre a agnotologia e a comunicação organizacional. In: HOLFELDT, Antônio Carlos; SCROFERNECKER, Cleusa M. A.; SILVA, Diego W. da; PAGNUSSATT, Denise (Orgs.). **Impactos e aprendizados da pandemia de Covid-19 na perspectiva dos relacionamentos organizacionais**. 1. ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2021. p. 31-50.

THAYER, Lee. **Comunicação: fundamentos e sistemas**. São Paulo, Atlas, 1979.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Revista Lua Nova**, n.58, 2003. p.225-254.

TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação empresarial/ comunicação institucional**. Conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas. São Paulo: Summus, 1986.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1991.