Comunicarea în administrația publică sau etica comunicării

Corina Rădulescu, Lect. dr., F.A.A.,
Universitatea din București

1. Comunicarea publică – definiție, caracteristici, diferența specifică a ei.

Între **comunicare și comunitate** putem vorbi despre o relație existențială, afirmație întărită atât de considerațiile lui Aristotel despre om definit ca „*ființă sociabilă*" (în Politica 1, 2), cât și de evoluția etimologică a celor două cuvinte, care au aceeași rădăcină (ambele fac parte din familia lexicală a adjectivului „*munis,-e*"). Nu putem vorbi despre o comunitate de indivizi, fără ca aceștia să comunice între ei. Și cu cât legătura stabilită prin comunicare este mai puternică, cu atât sentimentul de apartenență la acea comunitate va crește. Altfel formulat, cu cât axa orizontală a comunicării (comunitară) e mai profund corelată cu cea verticală (cuminecare, punere în comun a celor două coduri), cu atât sentimentul coeziunii, apartenenței la acea comunitate va crește.

Caracterul social (relațional) al comunicării este o trăsătură de bază a acesteia, ce se manifestă indiferent dacă avem de-a face cu o scindare a eului interior în emițător și receptor, ca în cazul comunicării intrapersonale, sau dacă avem doi participanți la procesul comunicării (ceea ce caracterizează comunicarea interpersonală), ori mai mulți comunicatori (așa cum se întâmplă în cazul comunicării de masă sau în cel al comunicării publice).

Comunicarea publică, cea care face obiectul studiului de față, are un puternic caracter social, în consonanță cu cele precizate mai sus, și este – după Pierre Zemor – o comunicare formală care nu are ambiția să ocupe câmpul total al comunicării naturale ce se realizează pe un teritoriu.

Definiția oferită de cercetătorul francez este următoarea: „comunicarea publică este comunicarea formală, care tinde către schimbul și împărtășirea de informații de utilitate publică și spre menținerea liantului social, a căror responsabilitate revine instituțiilor publice" (P. Zemor, 2003, p. 27). În același sens, Bernard Miege reliefează faptul că, trebuie să facem distincție între comunicarea publică și cea politică. Prima dintre ele ține de relațiile administrație – administrați prin care se caută îmbunătățirea contactului și promovarea ideii comunității locale. Astfel, prin definiție, aceasta trebuie să răspundă la nevoia de transparentizare a administrațiilor, și are ca scop patru categorii de fapte, și anume: modernizarea funcționării administrațiilor, schimbări de comportament la nivelul celor administrați, crearea unei imagini moderne a administrației, obținerea adeziunii conștiente a cetățenilor față de proiectele administrațiilor. Comunicarea municipală trebuie să se îndrepte spre crearea coeziunii comunității locale, spre „a stârni într-adevăr interesul cetățeanului, de a-l face să adere nu la o politică, ci la evenimentele din acea localitate și la viața celorlalți" (B. Miege, 2004, p. 84).

La rândul nostru, numim comunicare publică orice formă de comunicare cu conotații morale profunde, adică orice proces ce însoțește activitatea instituțiilor publice în vederea satisfacerii interesului general („*ființei comune*" – Immanuel Kant). Ea îndeplinește **rolul de reglare socială,** și în acest sens, include atât o dimensiune juridică (caracterul de legitimitate încorporat în ansamblul său), cât și o dimensiune etică (bazată pe respectarea, de către fiecare emițător public, a gradului de consens social înglobat în mesaj).

Mesajele transmise trebuie să cuprindă informații de utilitate publică, cum ar fi cunoașterea de către cetățeni a organizațiilor din sectorul public, a modului de funcționare și atribuțiilor acestora. Totodată, prin comunicarea publică se urmărește cunoașterea nevoilor și dorințelor populației pentru ca instituțiile publice, prin rolul și atribuțiile pe care le dețin, să vină în întâmpinarea acestora, realizând astfel interesul general.

Campaniile de comunicare publică au menirea de-a contribui, la rândul lor, la educația civică (în acest sens, la modificarea unui comportament și a stării existente), de a prezenta cât mai bine informațiile cu privire la drepturile și datoriile cetățenilor, de a promova anumite servicii și organisme publice utile lui (școli, spitale, biblioteci, muzee, parcuri etc.).

Subliniem faptul că acțiunile de comunicare publică trebuie să se diferențieze de cele de construire de imagine, iar efortul de schimbare a opiniei, mentalității cetățenilor trebuie să fie unul onest, care să respecte principiile etice și să refuze orice tactică de manipulare. Persuasiunea (câștigarea publicului pentru o teză) este unul din scopurile ei, dar cu condiția transmiterii cu acuratețe și obiectivitate a unei informații corecte (legale). Să nu uităm că nu e niciodată justificabil să spui o minciună, acesta este pragul minim în materie de morală, conceptul ce face diferența între moral și imoral la nivel de conținut și mijloace de comunicare.

Informația civică – bazată pe un contract tacit încheiat cu cetățeanul – trebuie diferențiată de comunicarea politică, de publicitate (menită să servească interese concurente, particu-

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism și Științele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

lare sau partizane), și mai ales, de propagandă. Comunicarea în administrația publică trebuie să fie consensuală (de împărtășire reciprocă a codurilor), și nu doar în profitul aleșilor unei comunități – trebuie să corespundă etimologiei termenului „comunicare", „termen care trimite, simultan, la o transmitere și la un amestec, o partajare a semnificațiilor" (Jacques Gerstle, 2002, p. 26). Ea trebuie să se desfășoare după modelul comunicării simetrice bilaterale consacrat în domeniul relațiilor publice de James E. Grunig, model ce stabilește o relație de egalitate între cei doi poli ai comunicării: pe de o parte, instituția publică trebuie să cunoască opiniile, atitudinile cetățenilor cu privire la problemele comunității lor, și să ia deciziile corecte, cu responsabilitate – ținând cont de interesul colectiv, iar pe de altă parte, cetățenii trebuie să înțeleagă specificul instituției respective și să aibă încredere în aceasta. În acest fel, comunicarea se va realiza în ambele sensuri și simetric.

Finalitățile comunicării publice nu sunt în mod real disociate de cele ale instituțiilor publice, dar **funcțiile** sale sunt clare, și anume:

• de a informa (a aduce la cunoștință, a da seama și a pune în valoare);

• de a asculta (așteptările, întrebările și dezbaterea publică);

• de a contribui la asigurarea relaționării sociale (sentimentul de apartenență colectivă, luarea în considerare a cetățeanului în calitate de actor social);

• de a însoți schimbările comportamentelor și pe cele ale organizării sociale.

Cu siguranță, comunicarea publică facilitează căutarea interesului general care rezultă din dificilele arbitraje între interesele individuale și cele categoriale. Dar ea răspunde, de asemenea, căutării de semnificație (axa verticală a comunicării) și nevoii de relație (axa orizontală a comunicării). A fi purtător al interesului general este un fapt ce marchează în profunzime natura mesajelor comunicării publice. Informațiile de utilitate publică sunt complexe și schimburile de informații dificile. Interesul general rămâne totdeauna deschis controverselor și recursului făcut de indivizi sau minorități nemulțumiți, frustrați de o decizie publică.

În cadrul comunicării publice, **cetățeanul** este **un interlocutor ambivalent** – concomitent atașat față de sistemul public și critic față de el. Prin tradiție, el respectă (sau suportă) autoritatea instituțiilor publice și în același timp, protestează constant contra mesajelor confuze ale acestora, față de atitudinea de indiferență față de el. Pe de o parte, cetățeanul critică birocrația, exprimarea plină de rutină, fără convingere a funcționarilor publici și corupția, dar pe de altă parte, manifestă un puternic atașament față de serviciul public.

În urma descentralizării administrației publice (*Legea nr. 215 din 2001*, la care se adaugă *art. 122 din Constituția României*) au avut loc schimbări ale atitudinii față de cetățean, cuantificabile în planul comunicării. Astfel, statul a consimțit să coboare de pe soclu, să vorbească, să asculte, poate uneori și să dialogheze cu cei care până atunci „constituiau mai degrabă o mulțime nediferențiată de indivizi priviți prin lentilele monocrome ale ochelarilor fiecărei administrații după actele și situația lor, și etichetați instantaneu ca alegători, justițiari, contribuabili etc., ca supuși cu sau fără drepturi." (P. Zemor, 2003, p. 36) După descentralizare politica este ca cetățeanul să fie tratat drept clientul serviciului public, prin urmare să fie satisfăcut, să i se anticipeze așteptările, să fie sedus, deci să i se furnizeze sfaturi consumatoriste. Unii autori avansează ideea unui „marketing al relației" (R. Laufer), idee pe care Pierre Zemor o găsește interesantă, ținând cont de puternica valoare adăugată de către relația însăși, în cadrul serviciului public; totuși relația cu cetățeanul a serviciilor publice nu are, în nici un caz, simplitatea relației comerciale.

Datorită *Legii descentralizării administrației nr. 215 din 2001*, și *articolului 122* din Constituția României, la ora actuală putem vorbi de „dezmembrarea" administrației centrale, fapt ce are **efecte pozitive** (cum ar fi apropierea serviciilor publice de cetățeni, cunoașterea adecvată a problemelor din zona respectivă), **dar și negative** din perspectiva comunicării. Ca urmare a descentralizării administrației centrale comunicarea nu mai este redusă la transmiterea univocă de informații dinspre vârful piramidei publice către baza piramidei, iar serviciile publice răspund cererii de apropiere de cetățeni, dar neajunsurile nu au fost cu totul înlăturate. Avem în vedere **fenomenul cacofoniei** ce rezultă datorită multitudinii emițătorilor, precum și a suprapunerilor parțiale ale responsabilităților publice, uneori repartizarea lor fiind neclară. Comunicarea publică dezvăluie la ora actuală faptul că, specificul și complementaritatea dintre serviciile publice sunt prost afirmate, că repartizarea competențelor și a responsabilităților este neclară.

Pierre Zemor (op. cit., p. 40) evidențiază faptul că, în cadrul comunicării publice primul principiu ce trebuie respectat este cel al clarificării registrelor de comunicare**.** În acest sens, trebuie să existe **o concordanță** (adecvare armonioasă) **între funcțiile** (finalitățile) **comunicării publice și mijloacele de comunicare folosite pentru a ajunge mesajul la cetățeni.** Funcțiile comunicării publice într-o democrație sunt cele informative, formative (a opiniilor, comportamentelor), de respectare a dezbaterii în contradictoriu și atente la judecata colectivului. Or, excesul de virtuți sau vicii atribuite formelor publicitare sau mediatice ale comunicării face să se piardă din vedere aceste funcții. În plus, citându-l pe Pierre Zemor, mass-media este prea adesea doar mesaj: „Mesajul (vorba, judecata) și media (vorba articulată) erau intim împletite în „logosul" democrației grecești. Astăzi mass-media tind să ne vorbească despre ele însele (…). Autenticitatea și transparența datorate cetățenilor, suferă din această cauză". (op. cit., p. 42)

În acest context, **clarificarea registrelor de comunicare** este primul principiu de care trebuie să ținem cont atunci când ne alegem mijloacele de comunicare. Ele se aplică la trei tipuri diferite de comunicare:

- de informare și de explicare (inerentă legitimității mesajului public, fie că e vorba de informații privind

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism și Științele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

funcționarea practică a instituțiilor, fie că e vorba de „reguli ale jocului" civic, care trebuie reamintite permanent);

- de promovare sau de valorizare atât a instituțiilor publice și a serviciilor pe care le oferă publicului, cât și a temelor considerate mari cauze sociale;

- de discutare sau de propunere spre dezbatere a proiectelor de schimbare instituțională, de alegere a ofertelor politice.

Având legitimitate diferită, fie de serviciu public, fie politică, aceste tipuri se bazează pe grade aproximativ descrescătoare ale consensului social, de aceea nu trebuie să le amestecăm. De exemplu, nu trebuie să se permită ca o cauză umanitară, cu un foarte larg ecou în rândul populației, să fie acaparată și folosită de către un emițător cu un interes (particular) anumit și o intenție politică partizană. În acest sens se impune respectarea unei frontiere între comunicarea publică și cea politică, iar *articolul 43 (1)* din *Statutul funcționarilor publici* (*Legea nr. 188/1999*), precum și anumite dispoziții din *Legea nr. 161 din 2003* vin să reglementeze legal acest fapt. Trasarea unei granițe între cele două tipuri de comunicare nu e lipsită de dificultăți practice, iar un criteriu pertinent cu privire la acest aspect este cel al termenului lung sau scurt al respectivelor probleme (de pildă, tratarea situațiilor de criză revine în primul rând „oamenilor politici", în schimb relația cu publicul solicită o organizare și animare, ce se face pe termen lung).

2. În concluzie, considerăm că **diferența specifică a comunicării în administrația publică** presupune coordonate juridice și etice în egală măsură (caracterul de legalitate al conținutului mesajului public, obiectivul prin excelență etic al formelor de comunicare publică, deoarece întotdeauna se servește interesul public). Cele două coordonate formează un tot unitar, se manifestă în același grad, și de aceea este dificil să decelăm până unde avem doar dimensiune juridică, sau doar etică, dar putem afirma că, în timp ce legea juridică organizează relațiile interumane din acest domeniu, „legea" morală este cea care dă sens viu acestora, prin urmare cele două sunt indisolubil legate, doar împreună duc la rezultatele dorite. Putem vorbi de dublul statut al comunicării în administrația publică, pentru că în sfera semantică a acestui tip de comunicare intră atât conotații juridice, cât și etice. Totuși, din considerente mai degrabă didactice ne vom îndrepta atenția, pe rând, la fiecare dintre ele.

2.1. Dimensiunea juridică a comunicării în administrația publică

a. Caracterul de legalitate al mesajelor publice

Domeniul ei se definește prin legitimitatea interesului general. Acesta trece cu mult dincolo de domeniul public, luat în sens strict juridic, și constituie, în egală măsură, obiectul eticii. Atribuțiile puterilor publice și misiunile serviciilor publice relevă dispoziții constituționale, legale și regulamentare proprii oricărui stat de drept, iar comunicarea publică este cea care însoțește orice aplicare a regulii, desfășurarea oricărei proceduri, luarea oricărei hotărâri publice. Mesajele sunt, în mod teoretic, emise, primite de către instituțiile publice „*în numele poporului*", așa cum sunt votate legile. În consecință, acest tip de comunicare se situează în mod necesar în zona publică, sub privirile cetățeanului. Informațiile sale – cu rare excepții – sunt de „domeniul public": interesul general implică transparența (respectiv *Legea nr.52/2003*).

Comunicarea publică ocupă - după cum se observă - un loc privilegiat în cadrul comunicării naturale (iar Mihai Dinu în lucrarea „*Comunicarea – repere fundamentale*" – p. 105 remarcă faptul că, nici o altă formă de comunicare interumană nu s-a bucurat de-a lungul timpului, de o atenție comparabilă cu cea acordată comunicării publice), loc legat de **rolurile de reglare, de protecție sau de anticipare ale serviciului public.**

- Reglementarea constituie o bună parte a conținuturilor mesajelor publice din administrație. După Pierre Zemor reglarea socială constă în asigurarea funcționării și a menținerii echilibrului complex pe care îl constituie o țară modernă. Acest rol trebuie recunoscut și trebuie să ne informăm cu privire la regulile corespunzătoare și la necesitatea de a le aplica: reguli ce stabilesc plata alocațiilor, a pensiilor, perceperea taxelor și impozitelor, reguli de protejare a resurselor mediului, reguli care fac ca legile pieței să fie respectate și uneori ajustate etc.

În toate cazurile, **mesajul public se referă, în primul rând, la legalitate** și informează despre oportunitatea unui demers, despre o procedură de urmat, despre documentele de întocmit; de asemenea, el trebuie să amintească de interesul colectiv realizat în acest fel sau despre sancțiunile în situația când interesul colectiv este uitat. Astfel, conținuturile acestui tip de comunicare (uneori și prin insuficientul efort de exprimare) sunt dificil de exprimat. Ele nu au nimic din simplitatea publicității făcute unui produs de consum, ci dimpotrivă au acea încărcătură etică care este greu de transmis și asimilat.

- Protecția – aceleași concluzii sunt valabile și în privința protecției, fie că este vorba despre securitatea bunurilor și persoanelor, recomandări privind socialul ori sănătatea etc. În general, într-o democrație, mesajele publice vehiculează drepturile și obligațiile cetățenilor și ale instituțiilor publice: drepturile omului, dreptul la muncă, dreptul la locuință etc., în condițiile dificultății practice de a ajusta oferta și cererea unor astfel de drepturi. Pierre Zemor consideră că suntem foarte departe de simplitatea informației publicitare la care ajunge marketingul produselor concurențiale. Spre deosebire de acestea, serviciile publice pun în act decizii care se impun prin legitimitatea lor.

- Activitățile de anticipare ce revin puterilor publice vizează faptul că puterea publică în general, și administrația în particular trebuie să-și asume riscurile colectivității și ale viitorului ei îndepărtat, sarcini legate de educație, sănătate publică, protecția mediului, investiții pe termen lung în infrastructură, în amenajarea teritoriului etc. De aici rezultă și natura abstractă a informațiilor presupuse de comunicarea publică. Ea are inconvenientul de a însoți politici și

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism și Științele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

strategii ale căror rezultate nu vor fi obținute și nu vor fi vizibile decât târziu, peste unul sau mai multe decenii, prin urmare, mesajul specific comunicării publice nu poate fi (fără iluzia unor promisiuni) concret. El se sprijină pe scheme generale, pe previziuni bugetare, pe studii socio-economice și juridice.

b. **Condițiile comunicării publice** reclamă în mare măsură, coordonata juridică a comunicării în administrația publică. Afirmăm acest lucru întrucât *Legea transparenței (nr. 52/2003*), precum și *Legea liberului acces la informațiile de interes public (nr. 544/ 2001*) prin modul în care au fost realizate trebuie să răspundă la exigența de transparență pe care o implică interesul general – obiectivul de bază în toate formele de comunicare publică.

Nu numai că datele publice trebuie puse la dispoziția cetățeanului (*Legea nr. 544/2001*), dar deciziile trebuie motivate, iar cetățenii consultați asupra tuturor proiectelor. Potrivit *Legii transparenței – Legea nr. 52/2003*, cetățenii și organizațiile constituite de aceștia își pot exprima opiniile în legătură cu elaborarea de acte normative și în legătură cu luarea unor decizii administrative. Din instrumentele pe care le au la îndemână în acest sens amintim: comentarii în scris, organizarea de dezbateri publice, organizarea de audieri publice, participarea la ședințe publice, apelarea la instituția *Avocatul Poporului* (înființată în 1997). *Legea transparenței* prevede și un instrument ce poate fi folosit de cetățeni pentru verificarea (cel puțin cantitativ) modului în care a fost aplicată ea de către autorități, este vorba de *Raportul anual privind transparența decizională*. În cazul în care nu se publică acest raport toate autoritățile publice vizate pot să fie atacate în justiție. De pildă, *Raportul pe 2006* (elaborat de *Agenția pentru Strategii Guvernamentale și prezentat în 2007*) confirmă nivelul foarte scăzut de participare civică, existând doar 4.446 de cereri pentru furnizarea de informații referitoare la proiectele de acte normative aflate în dezbatere, raportat la un număr de 204.890 de acte normative adoptate. De asemenea, din numărul total al ședințelor publice desfășurate (44.173), doar 12% (5.212) s-au desfășurat cu prezența mass-media (date citate în Luminița Gabriela Popescu, 2007, p.306 - 307).

c. Formele comunicării în administrația publică presupun în substanța lor, atât coordonata juridică cât și pe cea etică. Pierre Zemor, în lucrarea amintită, precizează cinci categorii de forme ale comunicării publice:

• de a pune informația la dispoziția publicului;

• de a stabili relații și de a dialoga pentru a îndeplini rolul ce revine puterilor publice, de a oferi cu precizie serviciul așteptat;

• de a prezenta și promova fiecare din serviciile oferite de către administrația locală și așezămintele publice;

• de a duce campanii, chiar activități de informare în sprijinul interesului general;

• de a face cunoscute instituțiile atât prin modul în care se realizează comunicarea internă, cât și cea externă (comunicarea instituțională sau globală, ce dă seama de ansamblul activităților sale).

De asemenea, Pierre Zemor adaugă acestor cinci registre pe cel al comunicării dezbaterilor publice care însoțesc luările de decizie, sau pe cel care decurge din practica politică. În continuare, vom face câteva precizări legate de primele două forme de comunicare publică.

Punerea informației la dispoziția publicului

Misiunea de a informa despre actele guvernului și ale administrației, ca și despre dezbaterile Parlamentului este încredințată *Monitorului Oficial*. Acesta aduce la cunoștința publicului, și chiar a serviciilor publice, datele oficiale (legi, decrete, precizate prin circulare sau hotărâri anuale, transcrierile dezbaterilor parlamentare). Punerea pe site a informațiilor cuprinse de *Monitorul Oficial* constituie începutul obligației administrației publice de a comunica. La acestea se adaugă buletinele oficiale ale ministerelor, publicațiile așezămintelor publice specializate, în măsura în care tratează date publice, publicitatea informațiilor colectivităților locale etc. Aceste obligații privind publicarea au fost întărite și precizate prin *Legea nr. 544/2001* privind liberul acces la informațiile de interes public, precum și prin *Legea nr. 52/2003* cu privire la transparența decizională în administrația publică românească. Nu numai că datele publice trebuie să fie oferite cetățeanului, dar instituțiile publice trebuie să dea socoteală de activitățile desfășurate în numele interesului general, iar *articolul 15* din *Drepturile Omului* stipulează în acest sens că „*societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui agent public în privința activității sale administrative*". De asemenea, *articolul 25* din *Codul european al bunei conduite administrative* (adoptat la 6 septembrie 2001) prevede că instituția este obligată să ia măsuri pentru a informa publicul cu privire la drepturile pe care le are și să asigure publicitatea acestui document, prin publicarea lui pe Internet sau prin alte mijloace posibile și accesibile cetățenilor.

Dintre mijloacele de comunicare folosite pentru punerea datelor publice la dispoziția cetățenilor amintim: crearea și menținerea unei baze de date cu jurnaliștii, monitorizarea presei, comunicatul de presă, conferința de presă, briefingul, comunicarea electronică.

Relația serviciilor publice cu utilizatorii

Punerea la dispoziție a informației sau accesul la ea nu sunt remedii suficiente pentru complexitatea relației de comunicare dintre serviciile publice și cetățeni. Atât dialogul, cât și asistența se impun adesea. Pierre Zemor pune în evidență pașii ce trebuie parcurși în această relație, este vorba despre primirea și orientarea lui, ascultarea, dialogul și comunicarea relației.

Funcția de primire începe cu semnalarea în oraș, cu identificarea mijloacelor (de pildă, cutiile de scrisori galbene) și a locațiilor, ca și cu răspunsurile telefonice sau în scris. Or, în administrația publică românească, primirea e legată de „cadrul", adică de locația unde își desfășoară activitatea

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism şi Ştiinţele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

funcționarul public, care foarte adesea se ascunde în spatele unui ghișeu sau birou, la care pentru a ajunge, cetățeanul trebuie mai întâi să treacă o adevărată „probă" de răbdare: coada. Asta ca să nu mai vorbim de modul cum holurile, sălile de primire sunt „decorate", din păcate adesea, cu tencuieli căzute, aviziere care prezintă o informație nefolositoare, adesea redundantă, ori redactată într-un limbaj prea specializat, inaccesibil cetățeanului de rând. Proasta iluminare și insuficiența scaunelor vin să întregească acest prim contact pe care cetățeanul îl are cu administrația publică. Aspectele descrise ne sunt familiare, iar în planul procesului comunicării vizează cu precădere contextul, contactul, mijloacele de comunicare, elemente care, într-un moment secund resemnifică toate elementele intrinseci comunicării: emițător (credibilitatea și autoritatea lui), receptor (indiferența față de cetățean), mesaj, codare, decodare. Ce rezultă dintr-un astfel de tablou? Impresia creată este una foarte proastă, cetățeanul chiar înainte de a ajunge la ghișeu pornește deja cu prejudecata că funcționarului nu-i pasă de el, ba chiar îl disprețuiește, iar această primă impresie este foarte greu de schimbat într-o relație de comunicare. Într-o asemenea etapă efortul de comunicare al funcționarului public trebuie să fie astfel direcționat încât cetățeanul să se simtă încurajat să expună problema, să-i creeze sentimentul că va beneficia de toată atenția necesară rezolvării cazului respectiv. Pentru aceasta funcționarul public trebuie „să iasă" din grilele lui perceptive „împietrite", să încerce să cunoască orizontul perceptiv al cetățeanului din fața sa, pentru a construi un „limbaj" comun, adică pentru a comunica. Așadar primirea utilizatorilor implică un al doilea moment – este vorba despre **ascultare.**

Ascultarea individuală, de către un agent care se identifică (își face cunoscut numele și funcția precisă) permite particularizarea răspunsului (în situația în care acesta poate să nu fie stereotip), permite luarea în seamă a petiției cetățeanului, a conținutului precis al întrebării puse de acesta.

În ansamblul relației cu cetățeanul este foarte important **dialogul**. Prin intermediul lui se poate vedea dacă informația este bine primită, dacă aria conștiinței interlocutorului este în relație cu cea a locutorului, fără să se producă prea multe pierderi, dacă limbajul agentului public (în sensul cel mai larg) intră în rezonanță cu situația, cultura, vocabularul interlocutorului. În al doilea rând, ascultarea și dialogul prin ansamblul retroacțiunilor determină instituțiile publice să-și ajusteze (îmbunătățească) ofertele de servicii.

Cu privire la comunicarea relației putem semnala un paradox, și anume, da este adevărat, toți cetățenii au dreptul la informație (drept explicitat mai sus), dar aceasta nu înseamnă că putem face apel – întotdeauna și fără discernământ – la mijloacele puternice ale publicității. Massmedia poate pe de o parte, să contribuie la difuzarea datelor publice și mai ales, să încurajeze interactivitatea prin dialog cu instituțiile publice. Prin intermediul ei, impactul mesajului poate fi mai mare. Dacă admitem importanța comunicațiilor de masă în transmiterea mesajului este evident că – cu cât e mai aproape de interesul imediat al oamenilor, mai personalizat, cu atât conținutul său este luat în considerare și reținut. Pe de altă parte, o parte importantă a comunicării publice are loc în afara mass-mediei (de pildă, campaniile de informare privind relația de comunicare a serviciului public cu cetățeanul sau cu intermediarii – asistente sociale, educatori etc.). Pierre Zemor consideră că relația stă la originea unei forme eficiente de comunicare atunci când serviciul public răspunde la patru exigențe:

- de a informa **din datorie**, cel mai adesea în absența dorinței sau a motivației de a primi informația;
- de a asigura pedagogia indispensabilă transmiterii unui mesaj complex;
- de a include comunicarea în procesul de identificare și de precizare a serviciului;
- în sfârșit, de a contribui la restituirea sensului vieții colective.

2.2. Dimensiunea etică a comunicării în administrația publică

Prezența unor termeni ca responsabilitate, datorie, onestitate, bine, rău, dreptate, minciună, dar și politețe, bună-cuviință etc. în discursul propriu sferei publice ne trimit la etică, în calitatea ei de disciplină filosofică ce caută răspuns la întrebarea cum trebuie să acționeze individul în raport cu sine însuși, cu semenii săi și cu lumea din jur. Etica este cea care dă sens viu legilor scrise (de pildă *Legea transparenței* amintită anterior) și nescrise - conceptul de datorie, lipsa minciunii, onestitatea, comportamentul politicos. Politețea precede moralei fiind *„prima dintre virtuți și originea poate a tuturor celorlalte*"(Andre Compte-Sponville, 1998, p. 14) configurând densitatea și calitatea comunicării interumane. Vasile Morar definește etica drept *„filozofie asupra moralei și/sau binelui sau datoriei"* (Vasile Morar, 1994, p. 7), și recunoaște existența, în cadrul ei, a trei momente: normativ (care este primul din punct de vedere al reprezentării cantitative), descriptiv și explicativ.

Obiectivul comunicării în administrația publică -fiind legat de satisfacerea interesului general– poartă, în ansamblul său, amprenta eticului (binelui Cetății). Orice societate încearcă să lupte împotriva răului social care o lovește (accidente, insecuritate, boli, degradarea spațiului înconjurător etc.) și să promoveze valorile colective necesare confortului și propriei sale dezvoltări. Foarte repede reglementările legale și controalele se dovedesc incapabile să obțină rezultatele așteptate. Nu este de ajuns ca o măsură să fie obligatorie pentru a modifica comportamentul individual. De aceea **trebuie să se încerce obținerea adeziunii voluntare** a fiecăruia (aici intervine rolul comunicării și al persuasiunii diferitelor segmente de public), încercându-se antrenarea oamenilor în această mișcare ce presupune binele fiecăruia, precum și pe acela al colectivității („*ființa comună*" – statul). Acesta este obiectivul comunicării publice.

Parafrazându-l pe Immanuel Kant trebuie să comunicăm în așa fel încât să tratăm umanitatea fie în persoana noastră, fie în persoana altuia numai ca un scop în sine, niciodată ca

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism şi Ştiinţele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

un simplu mijloc. În opinia noastră totalitatea acțiunilor de comunicare publică trebuie să se orienteze după principiul primatului datoriei sau legii morale, ca lege fundamentală a rațiunii practice, în forma kantiană a ei.

În genere, putem vorbi despre existența unui prag minim și un prag maxim de moralitate, precum și de „armonicele" acestora în orice acțiune umană, dar în privința deontologiei funcționarului public, și a tuturor celor care dețin funcție publică apreciem că exigențele (în plan moral) sunt maxime. Cu cât funcția publică este mai mare, cu atât crește importanța respectării Legii și puterea statului de drept. Prin urmare, persoana respectivă contează mai puțin ca ființă individuală (cu tot ce presupune acest lucru) și mai mult ca simbol, ca putere de a pune în practică valorile „cetății" – binele, adevărul, libertatea. Proporțional cu importanța lui ca simbol, cerințele în plan etic sunt mai mari. Astfel, după părerea noastră, comunicarea în administrația publică este mai mult decât o problemă de etică aplicată, ea trebuie să tindă spre nivelul maxim, să răspundă la cerințele impuse în etica normativă de Kant.

În concepția lui Immanuel Kant, o acțiune morală este doar acea acțiune realizată conform datoriei pure, integrale (ce exclude din sânul ei orice elemente hedoniste, eudemoniste ori utilitariste). Imperativul universal al datoriei poate fi exprimat astfel: „acționează ca și când maxima acțiunii tale ar trebui să devină, prin voința ta, lege universală a naturii." (Imm. Kant, 1972, p. 94)

Immanuel Kant spune că nu încearcă să respingă judecățile noastre morale obișnuite sau să propună o nouă morală. În „*Critica rațiunii practice*" nu este avansat nici un nou principiu, ci doar o nouă formulă. Este vorba de imperativul categoric, cel mai cunoscut în versiunea „acționează întotdeauna după o maximă care ai vrea în același timp să devină o lege universală." (op. cit., p. 97) Trebuie să vedem în imperativul categoric nu atât o sursă de principii morale, cât mai ales un test pentru acele principii pe care le avem deja. Numind „categoric" imperativul său, Kant îl pune în contrast cu imperativele ipotetice, adică imperativele de care ne putem decide să ținem cont dacă urmărim un scop particular (de exemplu, sfatul predențial – e bine să te culci devreme – este un astfel de imperativ), însă motivul acțiunii (în administrație) nu e o voliție particulară.

În concepția filosofului iluminist, **o acțiune morală este doar o acțiune potrivit datoriei.** Astfel, simțămintele și înclinațiile nu pot fi motivul unei acțiuni/comunicări morale, pentru că acestea, oricât de dezirabile și de admirabile ar putea să pară, nu sunt supuse voinței. Noi nu ne putem impune să iubim pe cineva, nu putem să ne sporim simpatia față de cineva după vrere, și nu poate fi de datoria noastră să facem ceea ce nu suntem în stare – „trebuie" implică pe „pot". Valoarea morală a acțiunilor nu o putem măsura nici în funcție de rezultatele sau consecințele lor, deoarece acestea s-ar putea să fie mult diferite de anticipările subiectului, din rațiuni ce nu depind de el. Unicul criteriu al moralității unei acțiuni este dacă a fost sau nu făcută în conformitate cu datoria și în vederea acesteia. Aceste principii l-au determinat pe Kant să spună că nu e niciodată justificabil să spui o minciună, obligația de a rosti adevărul nu poate fi limitată de nici un fel de considerente lăturalnice.

În mod necesar pentru etica comunicării – **minciuna** – (cu varianta ei înșelăciunea) este cel mai important subiect. Ea este definită în *Dicționarul explicativ* drept: „denaturare intenționată a adevărului având de obicei ca scop înșelarea cuiva" În sensul demersului nostru, minciuna ca tip patologic de comunicare publică nu se referă la ficțiune (căreia nu îi este fundamental caracteristic scopul imoral), și nici la eroare (unde lipsește intenția de a denatura adevărul). Pornind de la modelul realitate-reprezentare-discurs (presupus în actul comunicării), observăm că minciuna se deosebește fundamental de eroare, prin faptul că, în timp ce eroarea operează strict la nivelul reprezentării, minciuna funcționează la nivelul discursului, cu scopul de a schimba reprezentarea și în ultimă instanță, realitatea. De aceea, prin minciună se poate înțelege manipulare, în sens larg, în oricare din formele ei. Considerăm că acesta este conceptul ce face diferența dintre moral și imoral la nivel de conținut și mijloace de comunicare, și în funcție de care se trasează frontiera dintre bine și rău la nivel de scopuri. Minciuna – mai precis inexistența ei, este un prag minim în materie de morală.

Dar eticii kantiene i s-a reproșat faptul că datorită formalismului (exclude elementele utilitariste, eudemoniste, hedoniste, etc.), și rigurozității morale pe care o reprezintă nu ar putea fi aplicată la viața oamenilor (ce constă în mare parte din aprecierea bunurilor materiale). Așadar, majoritatea eticienilor s-au întrebat până unde pot fi generalizate recomandările etice, liniile directoare în planul acțiunii umane? Care ar fi **pragul minim** ce ar conferi un fel de, „certificat de moralitate" oricărei acțiuni umane, oricărui proces de comunicare (cazul nostru). Cea mai celebră expresie a universalizării cerințelor în acest plan, (ce poate fi identificată și în imperativul categoric amintit mai sus) este regula morală fundamentală, supranumită și regula de aur**,** ce apare în multe filosofii ale moralei și în multe religii (inclusiv în Noul Testament): „Orice ai cere să facă alții, fă și tu pentru ei" sau „poartă-te cu ceilalți așa cum ai vrea ca ei să se poarte cu tine". Confucius la întrebarea dacă adevărata cale poate fi rezumată într-un singur cuvânt, a răspuns: un asemenea cuvânt este „reciprocitatea". Iată un prag minim pe care etica comunicării trebuie să-l respecte, alături de interdicția minciunii.

În altă cheie, subliniem faptul că instituțiile administrației publice recurg la comunicare în cadrul acțiunilor întreprinse sau al relațiilor pe care le stabilesc cu cetățenii. În acest sens, unul din scopurile fundamentale ale comunicării în administrația publică este acela de a convinge receptorul (diferitele segmente de public) și de-ai modifica în acest fel atitudinile, de a-l îndrepta înspre binele public – dar atenție, comunicarea (de tip public) trebuie să-i convingă pe aceștia din urmă, și nu să-i manipuleze.

Conform celor afirmate mai sus, în comunicarea publică nu avem voie să mințim. Scopul persuasiunii nu trebuie să

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism şi Ştiinţele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

fie cel al străvechii oratorii, cel de a dovedi, a încânta și a emoționa (ut probet, ut delectet, ut flectat – Cicero). Dacă persuasiunea (firească într-un proces de comunicare chiar din perspectiva definirii etimologice a acesteia ca „punere în comun a unor lucruri de indiferent ce natură") se realizează în slujba interesului general (și nu personal) atunci ea are un rol benefic, în sensul celor spuse mai sus. Însă atunci când o găsim în forme ce maschează de fapt interesul propriu, ea se transformă în manipulare (abuz de putere, corupție, obținere de profit personal etc.) și nu mai putem s-o considerăm comunicare publică. Dar să vedem ce este manipularea?

4. Influență socială, persuasiune, manipulare – grade mai mult sau mai puțin imorale în acțiunea de a convinge pe cineva și de-ai schimba atitudinea.

Atât persuasiunea cât și manipularea pot fi încadrate în categoria mai largă a influenței sociale, prin urmare vom defini mai întâi această manifestare.

a. Influența socială este „acea acțiune exercitată de o entitate socială (persoană, grup etc.) orientată spre modificarea opțiunilor și manifestărilor alteia. Ea este asociată cu domeniul relațiilor de putere și control social, de care se deosebește întrucât nu apelează la constrângere. Se exercită în forma persuasiunii, manipulării, îndoctrinării sau inoculării, asociindu-se cu procesele de socializare, învățare socială sau comunicare." (Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu, 1993, p. 299)

b. Persuasiunea este „activitate de influențare a atitudinilor și comportamentelor unor persoane, în vederea producerii acelor schimbări care sunt concordante cu scopurile sau interesele agentului inițiator (persoane, grupuri, instituție sau organizație politică, socială, comercială etc." (op. cit., p. 429) Ea e o activitate de convingere opusă impunerii sau forțării unei opțiuni organizată, astfel încât să ducă la adoptarea personală a schimbării așteptate. Gustave Le Bon în *Psihologia mulțimilor* menționa existența a patru factori principali de convingere, pe care îi prezenta ca pe un fel de „gramatică a persuasiunii", și anume: prestigiul sursei (sugestionează și impune respect), afirmația fără probe (elimină discuția, creând totodată impresia documentării erudite a celor care reprezintă sursa de mesaje), repetarea (face să fie acceptată ca fiind certă o afirmație compatibilă cu obiectivele sursei) și influențarea mentală (care întărește convingerile individuale incipiente sau aparținând indivizilor fără personalitate). Charles Larson în lucrarea *Persuasiune: receptare și responsabilitate* afirmă funcția pozitivă a persuasiunii, legitimează persuasiunea politică, dar și cea mediatică, strâns asociate în societatea mediatică. Esențială, sub acest unghi de vedere este noțiunea de responsabilitate care implică co-responsabilitatea împărtășită de către receptori („pacienții persuasiunii"). Suntem oricum supuși tot timpul influențelor persuasive, așa că soluția de răspuns este să învățam să receptăm selectiv persuasiunile la care suntem supuși ca niște pacienți. Ch. Larson evidențiază o dublă condiție ce permite funcționarea în sens pozitiv a persuasiunii: 1. asumarea unei etici a persuasiunii de către agenții persuasiunii și 2. conștientizarea de către receptori a tehnicilor și strategiilor folosite de agenții persuasiunii. În consens cu cele afirmate anterior, Alina Mungiu (în *Românii după '89*) consideră că persuasiunea, față de propagandă, este tranzacțională, cu alte cuvinte ambele părți își satisfac interesul în cadrul procesului, în vreme ce demersul propagandistic urmărește doar interesul uneia din părți și manipularea celeilalte.

Prin urmare, discursul de convingere/persuasiune diferă de procedeele de manipulare, propagandă, seducție, dar și de demonstrația științifică. Persuasiunea prin dezbatere de opinii, cu argumente raționale și obținerea asentimentului altora este o cale normală pentru a se obține un acord public vis-a-vis de aceeași problemă. Funcția argumentării – proprie persuasiunii- este cea care asigură comunicarea liberă a opiniilor, promovarea acordului rațional între cetățeni, și pe această bază, statuarea legitimității legilor, instituțiilor și autorităților. În democrație, acest proces definește sfera spațiului public, ca sferă intermediară între stat (domeniul puterii), manifestarea liberă a cetățeanului, zona societății civile și spațiul privat.

c. Manipularea

Spre deosebire de persuasiune, manipularea este „acea acțiune de a determina un actor social (persoană, grup, colectivitate) să gândească și să acționeze într-un mod compatibil cu interesele inițiatorului, iar nu cu interesele sale, prin utilizarea unor tehnici de persuasiune care distorsionează intenționat adevărul, lăsând însă impresia libertății de gândire și decizie." (Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu, 1993, p. 336) Spre deosebire de influența de tipul convingerii raționale, prin manipulare nu se urmărește înțelegerea mai corectă și mai profundă a situației (apropierea de adevăr), ci inocularea unei înțelegeri convenabile, recurgându-se atât la inducerea în eroare cu argumente falsificate, cât și la apelul la palierele emoționale non-raționale. Intențiile reale ale celui care transmite mesajul rămân insesizabile primitorului acestuia. Manipularea apare ca „o formă de violență simbolică (reprimarea libertății de gândire – nu în sens fizic, ci în sens mintal, prin procedee de privare a altuia/altora de libertatea de a gândi), sau ca o persuasiune „clandestină" prin acțiune deliberată asupra subconștientului" (Ioan Drăgan, 2007, p. 302). În opinia aceluiași autor **propaganda este** văzută ca un „viol al mulțimilor" (op. cit., p. 303) prin impunerea de ideologii și de credințe, utilizând, între altele, slăbiciunile proprii „psihologiei mulținilor", iar **seducția este** văzută ca atracție bazată pe contactul direct cu publicul și pe suscitarea deliberată a emoțiilor („băile de mulțime"). Cu siguranță din perspectiva eticii comunicării, ea reprezintă un punct culminant al lipsei de etică.

Din punct de vedere politic, manipularea reprezintă „o formă de impunere a intereselor unei clase, grup, colectivități, nu prin mijloacele coerciției, puterii, ci prin cele ideologice, prin inducere în eroare. Din acest motiv, recurgerea la manipulare în situațiile de divergență de interese devine tot mai frecventă în societatea actuală, manipularea reprezentând un instrument mai puternic decât utilizarea forței." (Cătălin Zamfir și Lazăr Vlăsceanu, 1993, p. 337)

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism şi Ştiinţele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)

Având în vedere conotațiile etice pe care le considerăm obligatorii pentru comunicarea în administrația publică suntem de acord, la rândul nostru, să definim manipularea drept comunicare patologică. Tran Vasile și Irina Stănciugelu, în Teoria Comunicării, înțeleg prin această comunicare intenții ascunse și răuvoitoare, în măsura în care interesele interlocutorului sunt, în cel mai bun caz, ignorate de către manipulator, iar autodeterminarea lui subminată. Patologia invocată în cazul manipulării este evident, una de ordin moral. După autorii menționați există tipuri de comunicare cu caracter exclusiv patologic (manipulări): propaganda, dezinformarea, intoxicarea și impostura. După cum există și tipuri de comunicare ce pot fi privite ca având sau care pot căpăta un caracter patologic: minciuna, zvonul, polemica, negocierea și publicitatea.

În concluzie, comunicarea în administrația publică trebuie să fie prin excelență o formă etică de comunicare, ce exclude minciuna și este consensuală (nu doar în profitul aleșilor unei comunități). Ea însoțește activitatea instituțiilor publice în vederea satisfacerii interesului general, prin urmare, o acțiune morală în cadrul ei este doar o acțiune potrivit datoriei (în forma kantiană a ei).

Retorica – disciplină milenară – își propunea la rândul ei să stabilească principiile comunicării eficiente (a dovedi, a încânta, a emoționa), și în acest sens seducea publicul prin etalarea unor calități morale ireproșabile și prin manipularea sentimentelor. Acest lucru se întâmplă, după același tipar, și în zilele noastre. Or, repetăm comunicarea publică trebuie să aibă un conținut eminamente moral, să servească interesul public, și nu pe cel personal, să fie „curățată" de orice formă de manipulare dintre cele amintite mai sus, de aici și diferența specifică a ei. Dezideratul moral (cu pragul minim și maxim) este obligatoriu, și este cel care face diferența dintre această formă de comunicare și celelalte: politică, publicitară, economică, artistică etc.

Bibliografie

Compte Sponville, Andre, *Mic tratat al marilor virtuți*, Ed. Univers, București, 1998.

Dinu, Mihai, *Comunicarea –repere fundamentale*, Ed. Orizonturi, București, 2007.

Drăgan, Ioan, Comunicarea: paradigme și teorii, volumul 2, Ed. RAO, București, 2007.

Gheorghiță, M, Negulescu, R, *Ghid de comunicare publică*, Ed. Humanitas Educațional, 2001

Gerstle, Jacques, *Comunicarea politică*, Ed. Institutul European, Iași, 2002.

Kant, Immanuel, *Întemeierea metafizică a moravurilor*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1972.

Miege, Bernard*, Societatea cucerită de comunicare*, Ed. Polirom, Iași, 2004.

Morar, Vasile, *Etica. Filosofia binelui și știința dreptății*, Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir, 1994.

Popescu, Luminița-Gabriela, *Comunicarea în administrația publică*, Ed. Economică, București, 2007.

Tran, Vasile, Stănciugelu, Irina, *Teoria Comunicării*, Ed. Comunicare.ro, București, 2007.

Zamfir, C. și Vlăsceanu L., *Dicționar de sociologie*, Ed. Babel, București, 1993.

Zemor, Pierre, *Comunicarea publică*, Ed. Institutul European, Iași, 2003.

Abstract

The specific difference of communication in public administration implies equally juridical and ethical coordinates. They make up a unitary whole and we appreciate that while the juridical law organizes human relationschip in this respective area, the moral „law" is the one to give vivid sense to it. Thus, particular communication in administration must be by excellence an ethical form of communication, it must serve the public interest (not the personal one) and be „clear" of various forms of manipulations (as for example, propaganda, disinformation), in this way only it can become free from other forms of communication: political, publicity, artistic etc. In this paper we try to set both a maximum limit (the priority of duty in its kantian form) and a minimum limit to morality (interdiction of lying) in any process of public communication.

Key words

Communication, public administration, juridical law, moral „law", manipulation.

BDD-A24636 © 2009 Facultatea de Jurnalism şi Ştiinţele Comunicării; Editura Tritonic
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 18:37:51 UTC)