

Discussões epistemológicas sobre Relações Públicas a partir do contexto da mineração brasileira¹

Fábia Pereira Lima
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

Esse trabalho parte da contextualização do tema da Licença Social para Operar (LSO), inserindo-o numa reflexão epistemológica das Relações Públicas e do ambiente minerário brasileiro, como um exercício sobre a conformação da LSO como um objeto de Relações Públicas (RP). Nos últimos anos, tem sido crescente o interesse acadêmico por esse termo muito difundido no mundo corporativo, que compreende o apoio concedido a uma empresa em seus empreendimentos, para que possam operar em determinadas comunidades, especialmente no âmbito das indústrias extrativistas. O que o trabalho pretende mostrar é que, apesar das muitas aproximações possíveis entre LSO e RP, um olhar específico de RP conforma questões que vão além das relações diretas entre as organizações e seus públicos, levando a reflexões sobre o papel das organizações e das RP nos sistemas deliberativos. Metodologicamente, realizou-se a revisão de um conjunto de textos, selecionados com base na relevância para o debate proposto.

Palavras-chave

Relações Públicas; Licença Social para Operar; Mineração; Epistemologia; Sistemas deliberativos.

Introdução

Nos estudos teóricos brasileiros da comunicação, há um texto notório de França (2001) desenvolvido sob o questionamento: *afinal, teoria sobre o quê?* Se um domínio do saber se define, antes de tudo, por seu objeto, a autora nos provoca a tentar responder o que queremos dizer por comunicação como pressuposto para o desenvolvimento de nossas reflexões teóricas que, em seu conjunto, alicerçarão o desenvolvimento do campo científico da comunicação. Em seu argumento, ela pondera que, ao contrário do que possa parecer pelo senso comum, o objeto da comunicação (enquanto disciplina científica, um objeto de conhecimento) não são os objetos comunicativos do mundo (os meios de comunicação) mas o modo como construímos (e tentamos compreender) um problema, o modo como olhamos para determinado aspecto da realidade, a partir de uma tradição de estudos e teorias particulares – e de métodos próprios de pesquisa. No caso da comunicação, os estudos desenvolveram-se com foco nas práticas

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho (GT) Teorias, metodologias e práticas de ensino das Relações Públicas e da Comunicação Organizacional, atividade integrante do XIII Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas.

comunicativas, no impacto social dos meios, nas interações sociais, nas formas de sociabilidade e na produção cultural, dentre outros enfoques. Para ela, “o surgimento de uma disciplina não está vinculado aos objetos do mundo (não corresponde a uma divisão natural dos objetos da natureza), mas à constituição de uma tradição de trabalho, que foi capaz de estabelecer um objeto próprio e métodos específicos de abordagem” (FRANÇA, 2001, p. 50). Ou seja, uma disciplina surge à medida que consegue justificar sua relevância e especificidade, construindo e explicitando qual o seu objeto de conhecimento.

Tais provocações inspiraram a reflexão aqui apresentada não no sentido de sumarizar a tradição de estudos brasileiros na área de Relações Públicas² mas, ao contrário, buscando apreender, em determinado aspecto da realidade social – o contexto da mineração brasileira -, como um problema pode ser conformado como objeto de Relações Públicas. Acredita-se que esforços desta natureza podem não apenas contribuir para as discussões epistemológicas e metodológicas do campo acadêmico e científico de relações públicas como estimular a construção de processos investigativos nessa área.

O artigo está estruturado em três partes: na primeira, discute o conceito de Licença Social para Operar (LSO) na perspectiva da indústria da mineração; na segunda, aponta como a temática da LSO pode ser considerada uma campanha de Relações Públicas e, assim, quais aportes teórico-metodológicos podem ser acionados para sua análise; e, por fim, aborda uma reflexão sobre quais questões podem ser problematizadas com as discussões colocadas em pauta.

A Licença Social para Operar (LSO) e a indústria da mineração

A expressão Licença Social para Operar e sua sigla LSO têm ocupado, na última década, lugar de destaque na arena discursiva dos atores da indústria mineradora, o que pôde ser percebido durante a fala dos palestrantes do 17º Congresso Brasileiro de Mineração, realizado em Belo Horizonte, em 2017, e nos estudos que se preocupam em recuperar o surgimento de tal conceito, como os de Gaviria (2015) e de Santiago et. al. (2018). Trata-se de um elemento que adquire cada vez mais centralidade nas estratégias de responsabilidade social e sustentabilidade das indústrias extrativistas, já que pressupõe o entendimento de que a sociedade e, principalmente, as comunidades mais afetadas por um empreendimento podem, a qualquer momento, apoiar ou não determinado projeto. No meio acadêmico, o trabalho de Santiago et. al. (2018) mostra o

² Alguns trabalhos que empreendem esse esforço são: Moura (2005), Scroferneker (2006), Kunsch (2009) e Moura e Ferrari (2014).

crescimento do interesse pelo tema na última década, quando a média de artigos científicos publicados sobre o tema saltou de 2 por ano, em 2008 para 58, em 2017.

Conhecido como o criador do conceito de LSO, o canadense Ian Thomson, em entrevista à publicação brasileira *Ideia Sustentável*, assim defende suas ideias:

A licença social para operar é uma espécie de aprovação da comunidade em relação às operações de uma determinada empresa. Apesar de ser chamada de licença, não é um documento escrito, mas sim uma espécie de pacto de legitimidade e credibilidade construído na relação da empresa com suas partes interessadas. Diferentemente da licença legal, a licença social para operar é o resultado do bom relacionamento da empresa com a comunidade local. Essa relação é intangível, informal, não permanente e dinâmica. Trata-se de uma ferramenta de gestão baseada no entendimento entre as partes interessadas que permite acompanhar o risco sociopolítico da empresa, bem como desenvolver melhores práticas. (...) A habilidade de mensurar os riscos sociopolíticos é extremamente importante para os empresários, investidores e clientes. Os gestores querem uma forma de diagnosticar os riscos para que possam gerenciá-los e reduzi-los. Os investidores e clientes buscam uma avaliação do risco global, para que consigam avaliar de forma precisa os projetos da empresa. Nesse contexto, vejo que a obtenção da licença social para operar é essencial para reduzir os riscos da corporação tornar-se objeto de crítica pública, de conflitos sociais e, em geral, de sofrer danos em sua reputação (Thomson, 2014, s/p).

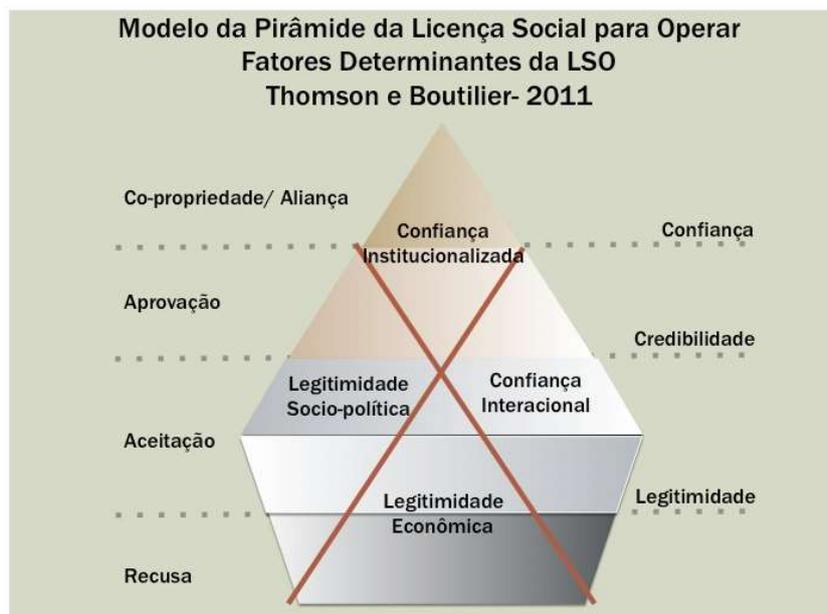
Werneck (2013) nos lembra que essa concepção deriva da percepção, pelo meio empresarial, do exponencial aumento, nos últimos anos, do risco social de conflito, de tal modo que as empresas passaram a mobilizar «a noção buscando obter segurança para o empreendimento por meio do consentimento da população, com o uso de programas de relações comunitárias e de geração de renda». Assim, o conceito de LSO refere-se

à aceitação ou ao apoio que uma empresa recebe para seus empreendimentos e iniciativas por parte de seus *stakeholders*, principalmente a sociedade, com ênfase nas populações diretamente afetadas. Ela não se baseia exclusivamente em dados, mas nas experiências, crenças, opiniões e percepções, por isso ela é dinâmica, o que significa que tanto pode ser ampliada quanto retirada no decorrer do tempo. Por estas características, a licença social, depois de conquistada, deve ser gerida, para assegurar que seja mantida. Para tornar possível sua gestão é importante que a Licença Social para Operar, mesmo sendo um ativo intangível, seja avaliada e medida. Estes têm sido desafios constantes para as empresas: definir formas de avaliação e modelos de gestão da LSO (WERNECK, 2013, p.2).

É importante ressaltar que a LSO, ao contrário das licenças de concessão de direito de acesso às terras para exploração do minério ou de licenciamento ambiental para regular o uso dos espaços nos territórios explorados, não é concedida por nenhuma autoridade legal nem tem amparo legal formalizado. Não constitui um documento nem se restringe aos espaços das audiências públicas, devendo ser melhor compreendida como um processo de legitimação que

se constitui pela rede de relações que vão sendo construídas em torno da atividade, para além dos regimentos legais que o sustentam. Em empreendimentos extrativistas, cujos impactos econômicos e socioambientais são mais amplos e complexos, a LSO emerge como possibilidade de legitimar a ação das empresas quando a normatividade legal já não dá conta de assegurar, apenas sob a força da lei, os arranjos de governança dos diversos atores envolvidos nas áreas afetadas: é preciso conquistar-lhes a boa vontade, a aceitação, enfim, a confiança para que a empresa ganhe legitimidade junto à sociedade e seus públicos.

Nos estudos de Boutilier e Thomson (2011) é possível notar os esforços em se desenvolver metodologias de mapeamento dos níveis de LSO. No modelo que desenvolvem sobre os fatores determinantes da LSO, é possível notar, pela representação visual, que o nível da LSO é inversamente proporcional ao risco sociopolítico da empresa, de modo que, quanto menor o risco, maior a aprovação e o aceite social (o reconhecimento da legitimidade da atividade empresarial, que assegura sua continuidade). No caso de um nível muito baixo, a LSO não é concedida, trazendo como consequências para a empresa dificuldades de acesso a financiamentos, infraestrutura pública e licenças legais, bem como no relacionamento com setores sociais, o que potencialmente pode significar acirrados boicotes de funcionários e da comunidade, maior pressão vinda por movimentos da sociedade civil, dentre outros.



Fonte: Werneck (2013, p.3)

O modelo expressa também, pela gradação de cores, que a LSO é um processo contínuo (já que legitimidade, credibilidade e confiança não são estanques mas construções), identificando

quatro fatores que determinam estágios a serem medidos, configurando uma metodologia de avaliação:

- Legitimidade Econômica: percepção dos benefícios da empresa ou do projeto.
- Legitimidade Sociopolítica: percepção de que a empresa/projeto contribui para o bem estar da região, respeita o modo de vida local, corresponde às expectativas com relação a seu papel na sociedade e age de acordo com os conceitos de justiça de seus stakeholders.
- Confiança Interacional: percepção de que a empresa ou projeto e seus gestores escutam, respondem, cumprem promessas, engajam-se em diálogos e demonstram reciprocidade nas suas interações.
- Confiança Institucional: percepção de que as relações entre a empresa ou projeto e as instituições relacionadas a seus *stakeholders* são baseadas na permanente consideração dos interesses um do outro. (WERNECK, 2013, p. 3)

Os estágios determinantes da LSO definem níveis tanto no escopo da sua concessão quanto da não concessão, sendo o ponto de partida o compartilhamento de informações que permitam a percepção (ou não) dos possíveis benefícios do empreendimento - o que pode evoluir com o crescimento do capital social e se consolidar com a institucionalização das relações (nos níveis de concessão da LSO) ou recuar para a zona de não concessão da LSO, que encampa os níveis de indiferença, rejeição e conflito. Os níveis primários de uma ou outra zona, a indiferença e a aceitação, são considerados níveis de instabilidade a ser trabalhados por ações estratégicas das organizações, com forte tendência a deslocar-se para melhor (aprovação) ou pior (rejeição), dependendo fortemente das ações da empresa e dos acontecimentos delas decorrentes.



Fonte: Werneck (2013, p.3)

Resta compreender, portanto, como se dá a mobilidade de um patamar a outro, o que pode ser explicado a partir da concepção de capital social. Como nos lembra Werneck (2013, p.4), «no contexto da ação empresarial, o capital social está relacionado às interações das partes

interessadas (interações com *stakeholders* internos e externos da organização) e aos aspectos de redes, confiança, pertencimento, inclusão, empoderamento, parceria, desenvolvimento de relações, desenvolvimento pessoal e da comunidade etc., que são percebidos como estando envolvidos na construção de capital social.»

No entanto, vale destacar que nem todas as ações sociais desenvolvidas pelas empresas são geradoras de capital social, compreendido como “as características da organização social, tais como confiança, normas e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade por facilitar ações coordenadas” (PUTNAM, 1995, p.167). Ações de cunho assistencialista geram relações de dependência, bem como as autoritárias, que minam a autoestima da comunidade e sua capacidade crítica e organizativa. Do mesmo modo, quando as relações são clientelistas, geram uma cultura de adesão, personalista e propícia à corrupção. Portanto, a prática da LSO pressupõe uma intervenção social comprometida com os interesses comunitários e sociais, partindo de um diagnóstico e de deliberações compartilhados e tendo como horizonte ético sua capacidade contributiva para o fortalecimento da cidadania, da autonomia e da criação do capital social (TORO, 2004).

Do ponto de vista das críticas ao conceito e seus modelos, Gaviria (2015) denuncia a apropriação da LSO no discurso empresarial contemporâneo como forma das empresas enunciarem suas tentativas de gerir o descontentamento social. Nas palavras do autor, a característica mais distintiva da LSO, segundo seu próprio criador, é

que se trata de uma “espécie” de aprovação que não é do tipo de um processo deliberativo e soberano de sujeitos políticos ou do tipo derivado de uma disposição legal sobre a preservação de direitos, e, sim, uma aprovação produzida empresarialmente. Como mencionado pelo referido pesquisador e consultor, ela é uma “ferramenta de gestão” empresarial, embora tenha o propósito político de procurar o consentimento das populações atingidas ante o risco de sua real ou potencial capacidade de rejeição (GAVIRIA, 2015, p.142).

Na mesma linha, o autor resgata as reflexões de Szablowski (2007), de que a atividade minerária é dependente do território geográfico onde o minério está, o que a torna relativamente dependente também das políticas e regulamentações de acesso e uso da terra. No entanto, por outro lado, nos países que adotam os preceitos neoliberais, recorrentemente o Estado adota uma política de *ausência seletiva*, regulando diretamente (e através de mecanismos formais) as áreas que garantem o acesso das mineradoras aos investimentos e apenas indiretamente aquelas voltadas ao âmbito social, compartilhando com as empresas parte de sua autoridade e

responsabilidade na regulação social dos conflitos decorrentes das atividades nos territórios minerários. Se os regimes de propriedade são seriamente pactuados em contratos que favorecem a lógica do mercado, a mediação de conflitos encontra sua melhor possibilidade de efetivação, pelo menos em teoria, apenas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA). No entanto, a prática na implantação de tais estudos, atravessada por múltiplos interesses, variáveis e intercorrências, bem como a limitação em seu escopo e lógicas, está longe de atingir resultados satisfatórios para todos os envolvidos.

(...) a frequente falta de efetividade de tais espaços de discussão pública, a lógica de elaboração do EIA e as condições de regulação governamental sobre as quais ele comumente opera atribuem uma apreciável discricionariedade às empresas para a mediação de conflitos sociais resultantes do desenvolvimento dos empreendimentos. É aí que ganha sentido a “licença social” como um instrumento de controle do risco sociopolítico para a empresa ou o empreendimento. Ela exhibe uma característica central dos atuais modelos regulatórios de ordem transnacional, que é a criação de formas de regulações específicas nas quais corporações e comunidades se encontram envolvidas através de normas que chegam a se institucionalizar estreitamente condicionadas a processos locais de interações entre ambas as partes (GAVIRIA, 2015, p.142).

No sentido aqui apresentado, a LSO parece ser uma tentativa de dar forma a processos sociais difusos, através de interações institucionais, políticas e sociais estratégicas no setor minerador. E é nesse contexto que se discute a figura do profissional ou consultor com a *expertise* necessária para articular tantos campos de saber, lidando com temas de gestão, sociais, comunicacionais, dentre outros e, ao fazer sua interpretação da realidade, tornar tangível para a empresa os riscos que o social podem trazer aos negócios, no caso da ausência de sintonia nas relações da empresa com atores impactados por suas atividades. São esses profissionais que «constroem e reconstroem os limites de um problema para fazê-lo manejável e, assim, dão conteúdo concreto às estratégias empresariais» (GAVIRIA, 2015, p.147). A essa atividade, despolitizada por não abrir espaços efetivos de deliberação, o autor dá o nome de *gestão empresarial do consentimento*, já que é imperativo aos negócios minerários adaptar-se ao local de extração do minério e relacionar-se com as pessoas que ali vivem.

A partir desse ponto, passamos a questionar se a LSO, seja pelo seu desenvolvimento conceitual ou pelas críticas a ela endereçadas, pode ser formulada como um problema de Relações Públicas – e, se sim, de que modo. Para avançar na discussão, buscaremos apoio nos trabalhos críticos de Edwards (2016) sobre o papel das Relações Públicas em sistemas deliberativos.

Licença Social para Operar (LSO) como campanha de Relações Públicas

A observação dos aspectos técnicos que conformam a prática da LSO nos fornece elementos para construir argumentos (favoráveis ou não) ao seu enquadramento como uma atividade de Relações Públicas (RP). Resgatamos em Andrade (1993, p. 35) a definição de Scott Cutlip e Allen Center (considerada referência nos estudos norte americanos) para quem Relações Públicas «é a comunicação e a interpretação de informações, ideias e opiniões do público para a instituição num esforço sincero para estabelecer reciprocidade de interesses e assim proceder ao ajustamento harmonioso da instituição na sua comunidade». Já para a Associação Brasileira de Relações Públicas são «o esforço deliberado, planejado, coeso e contínuo da alta administração, para estabelecer e manter uma compreensão mútua entre uma organização, pública ou privada, e seu pessoal, assim como entre essa organização e todos os grupos aos quais está ligada, direta ou indiretamente» (ANDRADE, 1993, p.41). Em uma perspectiva mais contemporânea, para o Chartered Institute of Public Relations (apud EDWARDS, 2018, p.3), «as relações públicas são a disciplina que zela pela reputação, com o objetivo de angariar compreensão e apoio, influenciando a opinião e o comportamento. Elas são o esforço planejado e bem fundamentado para estabelecer e manter a boa vontade e o entendimento entre uma organização e seus públicos». São ainda uma tentativa de controle dos riscos, por parte das organizações:

Como meio de gerenciar os riscos, as organizações usam as relações públicas para exercer controle sobre suas relações com seus públicos. Sem a intervenção das relações públicas, as organizações e seus públicos existem em oposição constante: públicos são uma ameaça potencial, porque exercem um forte escrutínio sobre a atividade organizacional. O escrutínio sugere um foco no detalhe, lançando luz sobre áreas previamente escondidas, e uma autoridade da parte daqueles que escrutinam para desafiar as escolhas que as organizações fazem acerca de seus negócios rotineiros. Contudo, com as relações públicas, o argumento sustentado é o de que as organizações podem enfrentar audiências e públicos céticos através da escuta, da conversação e do diálogo, repondendo a eles e, assim, protegendo melhor a reputação organizacional (EDWARDS, 2018, p.2-3).

Sobre os aspectos mais basilares que sustentam os conceitos apresentados, apontamos: primeiro, a inscrição das RP no campo de estudos e práticas da comunicação; Segundo, seu objetivo de buscar pela reciprocidade de interesses, o apoio e a compreensão mútua entre a organização e seus públicos; Terceiro, sua interface com a gestão e o pensamento estratégico para estabelecer e manter a boa vontade entre as partes; Quarto, seu princípio de zelar pela reputação organizacional; Quinto: seu *modus operandi* se dá pela influência de opinião e comportamento.

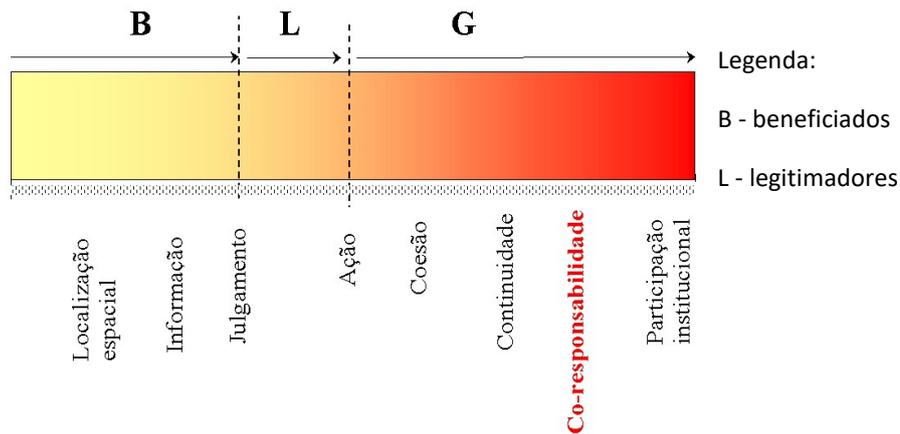
Adicionalmente, há de se destacar pontos críticos dos conceitos, como a abstrata noção de *esforço sincero em estabelecer reciprocidade*, por parte das organizações, o ideal de um *ajustamento harmonioso* de interesses, tão distante da realidade dos fatos sociais, onde o

conflito precisa ser considerado como dimensão inerente às relações humanas (e corporativas), e a generalidade com que a área aborda a questão da influência de opinião e comportamento, como se fosse uma questão secundária da atividade (e não primária, como advogamos ser)³.

Quando definimos que a LSO é uma espécie de pacto de legitimidade e credibilidade construído na relação da empresa com suas partes interessadas, parece-nos que estamos falando de uma atividade de Relações Públicas, no sentido de desenvolver ações comunicacionais que gerem entendimento mútuo a partir do qual torna-se possível construir acordos entre organizações e públicos. Do mesmo modo, as críticas da LSO (*gestão empresarial do consentimento*) aqui se encontram com as críticas às RP (corporações têm seus interesses próprios e seus relacionamentos devem preservar suas vantagens competitivas nos ambientes em que opera) e fica claro que a articulação técnica obscurece questões mais amplas e complexas que um olhar específico de RP poderia construir sobre a realidade social – ou sobre a questão da LSO, conformando-a, assim, como um objeto (não somente ou necessariamente de prática mas de estudo) de Relações Públicas.

Quando analisamos a metodologia de avaliação da LSO (BOUTILIER; THOMSON, 2011), notamos que os níveis de análise na sua concessão (ou não) encontram evidente articulação com proposta desenvolvida por Braga, Henriques e Mafra (2004) no âmbito do planejamento de comunicação para a mobilização social: existe a necessidade de informação como ponto de partida para o julgamento (de um projeto social/de um empreendimento) que, no seu espectro positivo, leva à ação e sua legitimação – até o nível da co-responsabilidade como o mais forte vínculo, antes da participação institucional, conforme ilustrado a seguir:

³ É curioso como já em Andrade (1993) ponderava-se, em contraponto à definição de RP de Barneys, que a persuasão não deveria fazer parte do escopo da atividade. No entanto, nos parece que negar teoricamente o que a empiria teima em confirmar, não enfrentando a dimensão persuasiva/de influência da opinião pública que integra as RP, fragiliza os argumentos em favor da área e cria uma dissonância entre teoria e prática difícil de ser explicada.



Fonte: BRAGA, HENRIQUES, MAFRA (2004).

Contudo, no processo de mobilização social, a comunicação precisa gerar e manter vínculos entre o projeto (uma causa social) e seus públicos a partir da convocação de vontades para uma mudança de realidade. Ou seja, é uma participação voluntária onde busca-se o compartilhamento de discursos, visões e informações para a construção de propósitos comuns, estabelecidos em consenso (TORO e WERNECK, 2004). Daí o desenvolvimento de uma escala que localiza os públicos (Beneficiados, Legitimadores ou Geradores), de acordo com o nível de vinculação ao projeto (BRAGA, HENRIQUES, MAFRA, 2004).

No contexto extrativista, com a LSO e adotando uma visão empresarial, o objetivo parece ser mesmo desenvolver um processo de “mobilização social” em torno de dado empreendimento, que passa a ser visto como uma “causa”. A empresa, então, com seu aparato técnico gerencial, adota uma série de mecanismos e, de certa forma, simula uma esfera pública de discussão e deliberação sobre os temas de interesse das comunidades afetadas por suas operações. No entanto, o debate é limitado ao escopo de interesse organizacional, o de aceitação do projeto. Nesse sentido, a crítica quanto à *gestão empresarial do consentimento* faz sentido e se encontra novamente com as críticas endereçadas à prática das RP pelo modelo assimétrico de mão dupla (GRUNIG, 2011, p. 37) onde as organizações utilizam técnicas de pesquisa junto aos públicos na tentativa de «induzir os públicos a se comportarem como a organização espera». Podemos perceber isso quando observamos como as empresas têm dificuldade em lidar com movimentos que simplesmente rejeitam a mineração como projeto de desenvolvimento social – tais públicos costumam ser rechaçados dos projetos – e, apesar dos diagnósticos, EIA e audiências públicas, fazem pouquíssimas concessões no que deveria ser um *esforço sincero em estabelecer reciprocidade*, por parte das organizações, para um *ajustamento harmonioso* de interesses.

Isso não significa, no entanto, que tais ponderações indicam que a LSO não se constitui como atividade de Relações Públicas. Pelo contrário, o que foi exposto até aqui parece evidenciar o que Edwards (2016), em abordagem crítica das RP, nos incita a pensar sobre os limites da abordagem instrumental das RP, tentando recuperar o lugar das Relações Públicas no jogo democrático. A autora defende que há uma extensa variedade de formas e efeitos que as RP assumem no contexto de democracia deliberativa mas que elas não costumam ser analisadas porque a área ainda não deu conta de atender às condições normativas para o envolvimento deliberativo: a inclusão de todos os afetados, garantia de acesso e status iguais para todos os participantes, a argumentação racional visando o consenso racional, o interesse comum prevalecendo sobre os individuais. Por isso, apresenta a teoria dos sistemas deliberativos como uma abordagem mais adequada para explicar o papel deliberativo das Relações Públicas e mesmo das organizações como atores deliberativos.

Na teoria dos sistemas deliberativos, o conceito de democracia deliberativa é tido como um processo disperso e distribuído, em vez de uma série de interações separadas. Nesse contexto, os sistemas deliberativos são arenas dinâmicas de tomada de decisão, que são construídas de maneira *emergente*. Eles incluem arenas discursivas formais (como os fóruns deliberativos) e informais (como as conversas cotidianas), evidenciando tanto áreas de conflito como áreas de valores compartilhados que podem formar a base para um acordo. “Ao longo do tempo, as contínuas interações entre atores deliberativos em um sistema tendem a produzir mudanças nos valores e comportamentos socialmente aceitos, com base nos discursos que desenvolvem nesse sistema e que fazem circular através dele” (EDWARDS, 2018, p. 9).

Assim, as Relações Públicas precisam ser pensadas para além das organizações, como «fluxo agregado de comunicação fundamentalmente simbólica e ideológica com efeitos materiais que se expandem na sociedade» (EDWARDS, 2018, p. 6) para que se possa tentar analisar sua contribuição (ou não) para a qualidade da comunicação nos sistemas deliberativos e para a democracia, em nível social. Por isso, não devemos subestimar a potência de uma campanha de RP para muito além das relações imediatas da organização com seus públicos e sim pensar em seus efeitos circulantes e seu impacto na conformação do cenário atual.

Como um esforço individual, uma campanha de relações públicas pode gerar relacionamentos ou criar modos de conexão para as organizações e seus públicos. Mas, como parte de um fluxo maior e intencional de comunicação, ela contribui para a sociedade como uma ocupação cultural intermediária, criando textos simbólicos que têm efeitos sociais, culturais, políticos e econômicos nos níveis local, nacional e global. O trabalho das relações públicas no “mercado retórico” é central para as sociedades

influenciadas pela cultura promocional. A substância do trabalho de relações públicas é a produção e circulação de vários tipos de textos (visual, verbal, escrito) que comunicam discursos ideológicos através de uma ampla variedade de contextos (EDWARDS, 2018, p. 5-6).

Voltando à proposta inicial da construção de um olhar de RP para a prática de LSO como exercício teórico-metodológico a ser considerado pela área, o que aqui se advoga é pela superação da perspectiva instrumental não apenas conceitualmente mas pela realização de pesquisas empíricas interessadas em analisar os efeitos das Relações Públicas sobre a capacidade deliberativa da sociedade, a partir de contextos específicos – como a atividade extrativista minerária. Ou seja, analisar a LSO pela perspectiva das RP estariam menos preocupadas em buscar a efetividade das iniciativas tomando como parâmetro os interesses organizacionais (ou mesmo dos públicos) e nos traria questões do tipo: quais iniciativas são empreendidas no sentido de assegurar (conquistar e/ou manter) a LSO (não apenas a legitimidade mas a credibilidade e confiança dos públicos)? São arenas genuínas de discussão e, mais do que isso, de deliberação? Em que medida as diferentes perspectivas de pensamento são consideradas? Qual o nível de reciprocidade entre as partes? E mais: quais discursos são postos a circular a partir da campanha? Em que medida oferecem contrapontos a outros discursos circulantes? Qual a interinfluência entre os diferentes atores envolvidos na campanha e/ou afetados pelo empreendimento?

Considerações finais ou questões a serem consideradas

Em suas reflexões sobre a articulação entre comunicação, poder organizacional e democracia, e sobre o efeito das Relações Públicas no contexto de sistemas deliberativos, Edwards (2016, 2018) lança mão de alguns parâmetros que podem ser utilizados para avaliar a qualidade deliberativa produzida pelas RP, no nível de uma campanha, de questões coletivas ou, em nível macro, de sistemas que afetam a opinião pública. No nível de campanha, onde propomos situar os esforços da LSO, tratam-se de parâmetros que visam analisar, sobretudo, em que medida os discursos deliberativos abordam assunto de interesse público e são inclusivos e reflexivos.

Conformar um pensamento de Relações Públicas sobre a prática da LSO nos parece admitir o caráter difuso das relações sociais e empreender um esforço de mapeamento dos fluxos que a ação de RP instaura. Mesmo no nível de uma campanha, temos discursos ideologicamente interessados e que, circulantes, vão gerar maior ou menor impacto social – logo, influenciar sistemas deliberativos e a opinião pública, em algum nível.

As aproximações teóricas e o aparato técnico entre as práticas de LSO e as desenvolvidas no âmbito do planejamento da comunicação para a mobilização social trouxeram uma contribuição inesperada, já que, na escala de vínculos desse último, a dimensão da negação à causa (ou, no caso de um empreendimento, a esfera da não-concessão) não estava prevista na escala. Com isso, deixava-se de refletir sobre os públicos que negavam, de algum modo, a causa e estes deixavam de participar do escopo de ações pensadas para as *partes interessadas*, o que potencialmente enfraquecia o processo deliberativo nessa seara.

Contudo, a contribuição que se espera com o presente trabalho reside em evidenciar um percurso reflexivo sobre a conformação de um olhar de Relações Públicas sobre determinado aspecto da realidade social, o que significa construir um objeto de estudo – a partir de um aparato teórico próprio - para as Relações Públicas.

Referências

- ANDRADE, Cândido de S. T. **Para entender Relações Públicas**. São Paulo: Editora Loyola, 1993.
- BOUTILIER, Robert G.; THOMSON, Ian. **Modelling and measuring the Social Licence to Operate: fruits of a dialogue between theory and practice**. Social Licence, 2011. Disponível em: <http://sociallicense.com/index.html>. Acesso em: 25/02/2019.
- BRAGA, Clara S.; HENRIQUES, Márcio S.; MAFRA, Rennan L. M. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: HENRIQUES, Márcio S. (org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica: 2004.
- EDWARDS, Lee M. S.. **The Role of Public Relations in Deliberative Systems**. Journal of Communication, 66 (1). p. 60-81, 2016 (Traduzido).
- EDWARDS, Lee. **Comunicação, poder organizacional e democracia**. Mimeo, 2018.
- FRANÇA, Vera V. O objeto da comunicação/A comunicação como objeto. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera V. (orgs). **Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p.39-60.
- GAVIRIA, Edwin M. A «licença social para operar» na indústria da mineração: uma aproximação e suas apropriações de sentido. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.17, N2, Agosto de 2015, p. 138-154.
- GRUNIG, James E. Definição e posicionamento das Relações Públicas. In: GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Aparecida; FRANÇA, Fábio. **Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos**. 2ª ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 23-41.
- KUNSCH, Margarida M. K. **Relações públicas e comunicação organizacional: campos acadêmicos e aplicados de múltiplas perspectivas**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2009.
- MOURA, Cláudia P. **A pesquisa em Relações Públicas: orientações bibliográficas**. Revista FAMECOS, Porto Alegre, v. 28, p. 144-154, 2005.
- MOURA, Cláudia P.; FERRARI, M. A. (Org.). **A Pesquisa em Comunicação Organizacional e em Relações Públicas: metodologias entre a tradição e a inovação**. Porto Alegre: EDIPUCRS. Editora Universitária da PUCRS, 2014, v.1, 203p.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press, Princeton, 1995.

SANTIAGO, Ana Lúcia F.; DEMAJOROVIC, Jacques; ROSSETTO, Dennys E; TUR, Antonio A. **A evolução da licença social para operar e critérios de influência para a sua concessão: uma revisão sistemática integrativa**. Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. ENGEMA. Dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.engema.org.br/XVIENGEMA/199.pdf>. Acesso: 02/03/2019.

SCROFERNEKER, Cleusa M. A. Trajetórias teórico-conceituais da Comunicação Organizacional. In: **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, nº 31, dezembro de 2006.

SZABLOWSKI, D. **Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank**. Portlhand: Hart Publishing, 2007.

THOMSON, Ian. Pela política da boa vizinhança. **Ideia Sustentável**, São Paulo, 03/02/2014. Entrevista concedida a Poliana Abreu. Disponível em: <https://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=13275&codSecao=6>. Acesso em: 01/03/2019.

TORO A, José Bernardo. WERNECK, Nísia M. D. **Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

WERNECK, Nísia M. D. **A articulação dos conceitos Licença Social, Capital Social e Valor Compartilhado como orientadores da prática social da empresa**. Encontro de Responsabilidade Social da Petrobras. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Nisia_Werneck/publication/236211595_A_articulacao_dos_conceitos_Licenca_Social-final/links/00b49517005f6aee9d000000/A-articulacao-dos-conceitos-Licenca-Social-final. Acesso: 02/03/2019.