

# COMUNICAÇÃO PÚBLICA

interloquções, interlocutores e perspectivas

organização  
HELOIZA MATOS



CCA  
USP

CECORP

# **Comunicação pública**

**interlocuções, interlocutores e perspectivas**



**Heloiza Matos**  
(org.)

# **Comunicação pública**

**interlocuções, interlocutores e perspectivas**

  
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



**Coordenação editorial**

*Jorge Pereira Filho*  
*Patricia Gil*  
*Luciana Moretti*

**Capa**

*Irene Sesana*

**Editoração**

*Edson Marques*

**Revisão**

*Simone Carvalho*

**Logotipo Cecorp**

*Luiz Carlos Ferreira*

2013 © Heloiza Matos

Escola de Comunicações e Artes (ECA)

Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443

Cidade Universitária– São Paulo – SP

CEP 05508-020

**Catálogo na Publicação****Serviço de Biblioteca e Documentação****Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo**

C741m Comunicação pública : interlocuções, interlocutores e perspectivas /  
Heloiza Matos (org.) – São Paulo : ECA/USP, 2013.  
288 p.

Bibliografia no final dos capítulos

ISBN 978-85-7205-109-5

Comunicação – Aspectos sociais 2. Comunicação – Aspectos políticos 3.

Comunicação organizacional I. Matos, Heloiza Helena Gomes de II. Título.

CDD 21.ed. – 301.16

## Sumário

<b>Prefácio .....</b>	<b>VII</b>
<b>Parte 1</b>	
<b>Interlocuções da comunicação pública .....</b>	<b>1</b>
Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas.....	3
<i>Margarida M. Krohling Kunsch</i>	
Comunicação organizacional e comunicação pública.....	15
<i>Maria José da Costa Oliveira</i>	
O discurso obscuro da lei .....	29
<i>Mariângela Haswani</i>	
Comunicação pública: construindo um conceito .....	41
<i>Marina Koçouski</i>	
A comunicação pública e a rede: podemos o que queremos? .....	59
<i>Liliane Moiteiro Caetano</i>	
Políticas públicas de segurança e violência política.....	71
<i>Luciana Moretti Fernández</i>	

## Parte 2

### Interlocutores na saúde pública..... 87

#### Quem é o cidadão na comunicação pública? ..... 89

*Heloiza Matos*  
*Patrícia Guimarães Gil*

#### Dinamismo eleitoral sob o prisma da saúde: eleições em São Paulo, 2012..... 107

*Roberto Gondo Macedo*  
*Victor Kraide Corte Real*

#### A (i)legitimidade do emissor nas ações de comunicação pública ..... 123

*Mônica Farias dos Santos*

#### Capital social: relações humanizadas na saúde pública ..... 139

*Simone Alves de Carvalho*

#### Análise da cobertura da mídia sobre a desocupação dos adictos na Cracolândia, em São Paulo..... 151

*Diólia de Carvalho Graziano*  
*Maria Auxiliadora Mendes do Nascimento*

#### Idosos: qualidade de vida, capital social, respeito e reconhecimento em políticas de saúde..... 165

*Devani Salomão de Moura Reis*

#### Mulheres com câncer de mama ..... 185

*Vanderli Duarte de Carvalho*

## Parte 3

### Outras perspectivas..... 197

#### Comunicação pública no Twitter ..... 199

*Lebna Landgraf do Nascimento*

#### Políticas públicas de cultura digital e o espaço público político ..... 213

*João Robson Fernandes Nogueira*

#### Democratização da Áustria: política, educação e capital social ..... 229

*Maria Fernanda de Moura Reis*

#### Capital social e políticas públicas de turismo..... 245

*Patrícia Fino*

#### Comunicação política e tecnologia linguística ..... 261

*Guilherme Fráguas Nobre*

### Sobre os autores ..... 275

## Prefácio

O objetivo desta obra é colocar em debate os conceitos mais recentes de comunicação pública e comunicação política, aproximação que venho buscando na docência e na minha trajetória de pesquisa acadêmica da pós-graduação.

*Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*<sup>1</sup> é resultado das atividades do Grupo de Pesquisa “Comunicação pública e comunicação política”, apoiado pelo CNPq e pelo CECORP do CRP/ECA/USP, teve como objetivo estender o debate já iniciado em publicações anteriores sobre fundamentos teóricos como: capital social, teoria do reconhecimento e deliberação.

A coletânea atual propõe o debate sobre as contribuições de vários autores em torno de dois polos mestres – comunicação pública e comunicação política – e a partir de três óticas: interlocuções, interlocutores e outras perspectivas.

A possibilidade de abordar tais temáticas e teorias foi fortemente influenciada pela nossa Linha de Pesquisa na pós-graduação da ECA/USP, “Políticas e Estratégias de Comunicação”, e também pela participação de pesquisadores que atuam na comunicação pública e em áreas correlatas.

A coletânea *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas* está dividida em três partes:

---

1 Em 2006, o Grupo de Pesquisa, inicialmente sediado na Cáster Líbero, foi registrado no CNPq como: “Capital Social, Redes e Processos Políticos”. A partir de junho 2010 com o meu retorno à ECA, o Grupo focou as temáticas propostas na minha pesquisa por produtividade: *Capital social e participação cívica nos espaços institucionais e midiáticos*. Em 2012, integrado ao CECORP, o grupo orientou-se pela temática da disciplina integrada pelo PPGCOM/USP “Comunicação Pública e Comunicação Política”. A partir da formação do Grupo, foram publicadas as obras: *Capital social e comunicação: interfaces e articulações* (2009) e *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. (2011)

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

A primeira, sobre as “Interlocuções da comunicação pública”, procura reunir os conceitos desta área, sob a influência dos autores da escola de Frankfurt, brasileiros, franceses, italianos e latino americanos, ao longo dos últimos anos, propondo um diálogo novo com as áreas do direito do jornalismo e da comunicação organizacional, pela observação das interações e conflitos nesses campos, não só na prática efetiva como também nas intersecções entre os conceitos de comunicação governamental e a comunicação pública, pontuados a partir da noção de Estado em relação ao governo. Este é um diferencial dessa parte da obra que propõe uma revisão e ampliação do conceito, oferecendo novas visões para o campo da comunicação pública.

Sob esta perspectiva, incluo o artigo da Marina Koçouski, por oferecer mais do que uma revisão dos estudos anteriores na área, apresentando caminhos novos e originais para a comunicação pública, seja pela articulação dos fundamentos teóricos no campo do direito ou em Bernardo Toro e Jaramillo, que oferecem potencial para enriquecer as pesquisas sobre a comunicação pública.

O artigo de Margarida M. K. Kunsch percorre um caminho no qual a fusão entre comunicação pública e organizacional torna-se uma possibilidade real, oferecendo como suporte o desenvolvimento já consolidado de inúmeras publicações sobre comunicação organizacional, especialmente por meio da Abracorp.

O artigo de Maria José de Oliveira dá continuidade à discussão citada anteriormente, abordando as questões teóricas e as convergências e conflitos decorrentes da atuação conjunta da comunicação pública e organizacional, tomando como referência os temas saúde e sustentabilidade.

O artigo de Mariângela Haswani discute a questão da obrigatoriedade da publicação das leis, normalmente caracterizada por um texto técnico e pouco compreensível para o cidadão comum, e os problemas decorrentes desta discrepância. E oferece, como exemplo, um estudo exploratório realizado junto a trabalhadores de *call centers* a respeito da interpretação do instrumento legal que dispõe sobre as chamadas LER – lesões por esforços repetitivos.

O texto de Liliane Moiteiro Caetano analisa o contexto em que a lei de acesso à informação foi promulgada – uso intenso das tecnologias da informação e o ambiente das conversações cotidianas dos cidadãos. Para a discussão teórica, a autora aponta o cenário da comunicação pública sob a ótica de revisão de parte das teorias da esfera pública política em Habermas.

Encerrando a primeira parte da coletânea, o artigo de Luciana Moretti utiliza o conceito de capital social negativo para discutir a violência endêmica nos centros urbanos e no ambiente de precariedade do sistema carcerário no Brasil, destacando os desdobramentos da politização da violência na comunicação política.

A segunda parte do livro merece um esclarecimento sobre a inclusão dos interlocutores da comunicação pública no campo da saúde. Tal escolha deve-se ao acolhimento da opção

de vários pesquisadores do Grupo de Pesquisa que, ao analisar políticas públicas como elementos agregadores das noções de comunicação pública, acabaram observando as vozes dos diferentes interlocutores, tais como as instituições públicas de saúde, pacientes e, nesta categoria, mulheres portadoras de câncer de mama, idosos, médicos e profissionais da saúde. E também as visões de candidatos sobre o atendimento às necessidades da saúde pública, na campanha eleitoral de 2012 para a prefeitura de São Paulo.

Esta sessão tem início, assim, com o artigo de Patrícia Gil e Heloiza Matos com a seguinte questão: Quem é o cidadão da comunicação pública? O texto apresenta uma síntese da comunicação governamental no Brasil no período de Getúlio Vargas a Lula. O rótulo de comunicação governamental é o recurso usado pelas autoras para ressaltar os traços personalistas dos governantes, bem como o uso recorrente da propaganda ideológica, mesmo no período da redemocratização. As campanhas de saúde pública são invocadas como exemplo da visão dos governos analisados em relação ao cidadão.

Em “Dinamismo eleitoral sob o prisma da saúde: eleições em São Paulo, 2012”, Roberto Gondo e Victor Corte Real analisam estratégias de marketing político e as propostas de políticas públicas relacionadas à saúde na campanha eleitoral de 2012, pelos candidatos majoritários na disputa pela prefeitura da cidade de São Paulo. A oferta de proposições para o setor da saúde fica evidenciada na repetição das promessas não cumpridas e a tentativa de conquistar o voto de parcelas vulneráveis do eleitorado por meio de promessas e compromissos de atendimento no campo da saúde pública.

Mônica Faria dos Santos contribui com um artigo confrontando o não reconhecimento ou ilegitimidade do profissional da saúde, especialmente no desenvolvimento de programas e políticas públicas de saúde, quando são mal representados ou ignorados pela mídia, diante de uma matéria no campo da saúde. A autora toma como referencial teórico o capital social, a teoria do reconhecimento e os conceitos de representações sociais de Moscovici.

Na mesma perspectiva, o artigo de Simone Carvalho, sob a ótica do capital social, discute a noção de relações humanizadas na saúde pública, tomando como base o conceito de humanização e suas aplicações em pacientes usuários de hospitais públicos.

Diólia Graziano e Maria Auxiliadora Mendes do Nascimento apresentam os resultados preliminares de uma pesquisa sobre a cobertura da mídia na desocupação dos adictos da “Cracolândia”, em São Paulo, em janeiro de 2012. O debate desencadeado pelo fato é objeto de análise do noticiário sob a perspectiva da metodologia do enquadramento. Tendo como proposta inicial abordar as políticas públicas no campo do combate às drogas, a pesquisa se deparou com a disputa de visibilidade política e a presença do espetáculo da dor e do sofrimento dos adictos da Cracolândia.

Devani Salomão, pesquisadora especializada em saúde de idosos, apresenta uma pesquisa realizada com pacientes na cidade de São Paulo, atendidos pelo ambulatório do serviço de geriatria do Hospital Francisco Morato de Oliveira, abordando questões relacionadas à percepção dos idosos sobre conceitos como: qualidade de vida, respeito e reconhecimento.

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

Finalizando a segunda parte do livro, o artigo de Vanderli Duarte propõe analisar, com a metodologia do sujeito coletivo, o relato das experiências no tratamento de mulheres com câncer de mama e suas percepções sobre a doença e seu tratamento e o relacionamento com médicos, enfermeiros e técnicos na área da saúde. No artigo, o foco, mais do que as políticas públicas, é o preparo dos profissionais da saúde para lidar com as pacientes portadoras de câncer de mama a partir do entendimento das percepções e da busca de compreensão do tratamento por parte das mulheres portadoras da doença.

Na terceira parte “Outras perspectivas”, procurei incluir no debate os impactos das redes digitais na comunicação das empresas públicas e seus públicos, tema abordado no artigo de Lebna Landgraf do Nascimento em “Comunicação pública nas redes sociais digitais”, que desenvolve uma análise do perfil corporativo da Embrapa no Twitter, e das práticas comunicativas adotadas pela empresa a partir dos dados obtidos na pesquisa mencionada, bem como o artigo de João Robson sobre o uso do programa Cultura Viva, do MINC, para a interação entre cidadãos envolvidos na busca de direitos socioculturais por meios das TIC’s.

O artigo de Maria Fernanda Moura Reis, “Democratização na Áustria: política, educação e capital social”, abordou uma experiência singular no campo da educação, apontando indícios de marcadores da presença do capital social como fator agregador do projeto de nascimento de um país – a Áustria, depois da separação como Império e no processo de construção de um estado democrático.

Esta seção inclui também um estudo de Guilherme Fráguas Nobre, na interface entre comunicação política e tecnologia linguística, no qual descreve a relação entre a competência do usuário da língua e a compreensão do cidadão por parte dos atores políticos.

Ressalto a intensa produção de conhecimento coletivo que permeou as atividades do Grupo de Pesquisa e cujo resultado parcial é a presente obra. As discussões acerca de conceitos e práticas dos pesquisadores, além do trabalho sério e dedicado de cada um dos membros do Grupo, desde 2006, que tem gerado produção acadêmica de qualidade. Nosso carinho especial para a Ângela Marques pesquisadora que muito contribuiu e que, mesmo estando em outra instituição, continua nos inspirando na busca do conhecimento no campo da comunicação.

Agradeço também o apoio incondicional das minhas filhas e às instituições brasileiras de fomento à pesquisa, aqui materializadas pelo CNPq através da minha bolsa produtividade.

Finalmente, é preciso agradecer o acolhimento de nosso grupo de pesquisa pelo Cecorp – Centro de Estudos de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, o que vivenciamos como uma possibilidade de ampliação da interlocução com o CRP e demais grupos da ECA (Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo).

São Paulo, 21 de abril de 2013.

Heloiza Matos

# Parte 1

Interlocuções da comunicação pública



# Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas

*Margarida M. Krohling Kunsch*

## Resumo

A comunicação no contexto das instituições públicas, privadas e do terceiro setor vivenciou uma verdadeira revolução em todos os sentidos nas últimas décadas.

Assim como a propaganda teve um papel fundamental após a Revolução Industrial, a comunicação organizacional nos campos governamental e corporativo começou a ser encarada como algo fundamental e uma área estratégica na atualidade. Considerando o poder e a relevância que a comunicação assume no mundo de hoje nas organizações dos três setores, estas precisam se pautar por políticas de comunicação capazes de levar efetivamente em conta os interesses da sociedade.

A comunicação pública também atua em todo esse contexto e passa por um momento de atenção e importância nunca antes registrado, tanto no meio acadêmico, como no mercado. Este artigo tem como objetivo principal apresentar alguns aportes teóricos que fundamentam os conceitos e as práticas da comunicação pública e, ao mesmo tempo, destacar as possibilidades de se ampliar sua aplicação com ênfase nas instituições públicas governamentais.

**Palavras-chave:** Comunicação pública, governo, Estado, cidadania, planejamento estratégico, sinergia.

## A comunicação na área pública, um direito de cidadania

Se hoje as empresas e as organizações da sociedade civil são cobradas e monitoradas pelos públicos, pela opinião pública e pela sociedade, as instituições públicas não deveriam ter muito mais senso e mais responsabilidade com seus atos e, conseqüentemente, com a sua comunicação?

Alguns princípios são fundamentais para nortear a comunicação na administração pública. A instituição pública/governamental deve ser hoje concebida como instituição aberta, que interage com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. Ela precisa atuar como um órgão que extrapola os muros da burocracia para chegar ao cidadão comum, graças a um trabalho conjunto com os meios de comunicação. É a instituição que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social.

Para colocar em prática esses princípios, faz-se necessário adotar o verdadeiro sentido da comunicação pública estatal, que é o do interesse público. O poder público tem obrigação de prestar contas à sociedade e ao cidadão, razão de sua existência. É preciso que os governantes tenham um maior compromisso público com a comunicação por eles gerada, diante dos altos investimentos feitos com o dinheiro público.

Partindo do pressuposto de que a razão de ser do serviço público são o cidadão e a sociedade, deve-se avaliar se os órgãos públicos têm dedicado à comunicação a importância que ela merece como meio de interlocução com esses atores sociais e em defesa da própria cidadania.<sup>1</sup>

É importante lembrar que cidadania se refere aos direitos e às obrigações nas relações entre o Estado e o cidadão. Falar em cidadania implica recorrer a aspectos ligados a justiça, direitos, inclusão social, vida digna para as pessoas, respeito aos outros, coletividade e causa pública no âmbito de um Estado-nação. Ela pressupõe, conforme um dos autores clássicos dos primeiros estudos de cidadania, Tomas H. Marshall (1967), conquistas e usos dos direitos civis (“liberdade pessoal, liberdade de expressão, pensamento e crença, o direito de propriedade e de firmar contratos válidos e o direito à justiça”); políticos (“como o do voto e do acesso ao

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre esse tema, consultar Kunsch (2007, p.59-77).

cargo público”); e sociais (“que vão desde o direito a um mínimo de segurança e bem-estar econômico, até o direito de participar plenamente da herança social e de viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”) (Kunsch, 2007).

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto.

Antes de iniciar a abordagem do tema propriamente dito deste artigo, exponho algumas questões que são úteis para numa reflexão sobre o verdadeiro papel da comunicação pública estatal. Os servidores públicos estão preparados e engajados para uma comunicação proativa? A comunicação é prioridade das nossas instituições públicas? Quais seriam os caminhos para a melhoria da qualidade da comunicação no serviço público? O sistema vigente é guiado por uma política de comunicação capaz de atender às necessidades e demandas da sociedade? As assessorias de comunicação trabalham de forma integrada em busca de uma sinergia das diferentes modalidades comunicacionais, com vistas à eficácia e aos resultados do bem comum?

## Conceitos e abrangência da comunicação pública

A questão da comunicação pública vem merecendo nos últimos anos grande interesse tanto por parte de estudiosos<sup>2</sup> como do mercado, sobretudo da administração pública, que muitas vezes tenta substituir o que normalmente se caracteriza mais como uma comunicação governamental propriamente dita. Conforme Heloiza Matos (2011, p.44), o conceito de comunicação pública tem sido invocado como sinônimo de comunicação governamental, referindo-se a normas, princípios e rotinas a comunicação social do governo, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas externas do serviço público.

*O conceito de comunicação pública tem sido invocado como sinônimo de comunicação governamental, referindo-se a normas, princípios e rotinas da comunicação social do governo, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas externas do serviço público.*

---

2 Em 2010, a Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (Abrapcorp) realizou o seu quarto congresso anual exatamente sobre essa temática, daí resultando a obra coletiva Comunicação pública, sociedade e cidadania (Kunsch, 2011). Muitos dos aportes conceituais apresentados pelos autores serão utilizados neste artigo.

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

A comunicação pública configura um conceito complexo que permite extrair múltiplas abordagens teóricas e reflexões sobre sua prática nas diferentes perspectivas do campo comunicacional. Ela implica várias vertentes e significações, podendo-se entendê-la, basicamente, segundo estas quatro concepções básicas: comunicação estatal; comunicação da sociedade civil organizada que atua na esfera pública em defesa da coletividade; comunicação institucional dos órgãos públicos, para promoção de imagem, dos serviços e das realizações do governo; e comunicação política, com foco mais nos partidos políticos e nas eleições. Para fundamentar essas principais conceituações, relaciono, a seguir, as percepções de alguns autores que têm se destacado por seus estudos e suas práticas, para um melhor entendimento do que vem a ser comunicação pública.

Segundo Stefano Rolando (2011, p.26-27), da Libera Università di Lingue e Comunicazione (IULM), de Milão, na Itália, considerado a maior referência internacional como teórico de comunicação pública, há lugar para diversas fontes no território da comunicação de utilidade pública: a *comunicação política* (partidos e movimentos na luta pelo consenso); a *comunicação institucional* (entes públicos e administração pública para atuações normativas, acompanhamento legal e direitos constitucionais, promoção de acessos aos serviços); a *comunicação social* (sujeitos públicos, associados e privados para tutelar direitos e valores); e também a *comunicação de empresa* (quando utilizada para o crescimento e desenvolvimento social), transformando o espaço em que todos esses sujeitos agem e interagem no âmbito de interesses gerais.

Para Heloiza Matos (2011, p.45), “a comunicação pública deve ser pensada como um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo”. Destaca a autora que tal compreensão “como dinâmica voltada para as trocas comunicativas ente instituições e a sociedade é relativamente recente”.

Outra percepção interessante é a do colombiano Juan Jaramillo López. Ele deixa claro que a comunicação pública possui como pilares essenciais característicos de seu espectro a causa pública, os princípios democráticos e o interesse público. Para o autor, há duas condições para que a comunicação seja, de fato, considerada pública:

1. que resulte de sujeitos coletivos, ainda que estejam representados ou se expressem por meio de indivíduos;
2. que esteja referida à construção do que é público. Portanto, é uma comunicação inclusiva e participativa, cuja vocação não poderia ser estar a serviço da manipulação de vontades ou da eliminação da individualidade, característica da comunicação fascista. Trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por vocação. (López, 2011, p.64-65)

Mariângela Haswani (2010, p.133-155), na sua tese de doutorado<sup>3</sup>, sintetiza as várias percepções de diversos autores estudados por ela<sup>4</sup>, analisando a comunicação pública em três grandes âmbitos: o da comunicação da instituição pública – que abrange a comunicação institucional para promoção da imagem, a publicidade e a comunicação normativa; o da comunicação política – que se ocupa do sistema político, particularmente dos partidos políticos e da composição eleitoral; o da comunicação social – caracterizado pela presença de atores estatais ou privados “envolvidos em questões de interesse recíproco, quer na obtenção de vantagens particulares e organizacionais, quer na consecução de ações afeitas fundamentalmente à sociedade como ente coletivo” (Haswani, 2010, p.146). Todas essas considerações apresentadas pela autora expressam o que foi destacado no início deste tópico: que a comunicação pública constitui um tema complexo e abrangente.

Os estudos recentes de comunicação pública têm embasado as principais diferenças entre comunicação pública, governamental e política. A propósito Jorge Duarte (2011, p.126), ao situá-la em um contexto mais amplo, deixa claras essas delimitações: “Comunicação governamental trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o executivo e a sociedade”. Quanto à comunicação política, essa “diz respeito ao discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham relação como poder”. Já “a comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo”.

Na minha percepção, quando se fala em comunicação governamental com tais características, ela não se refere somente ao poder executivo, mas se estende também aos poderes legislativo e judiciário. Na verdade, os princípios e fundamentos da comunicação pública dizem respeito diretamente à comunicação governamental aplicada à administração na esfera federal, estadual e municipal de todos os três poderes da República ou de uma nação.

Enfim, como afirma Maria José de Oliveira (2004, p.186), reforçando o que expus no início desta abordagem, “comunicação pública é um conceito amplo, envolvendo toda a comunicação de interesse público, praticada não só por governos, como também por empresas, terceiro setor e sociedade em geral”.

---

3 Para maiores detalhes sobre os estudos que essa autora vem desenvolvendo, consultar sua tese de doutorado (Haswani, 2010), defendida na Universidade de São Paulo (USP), sob minha orientação. Na tese Haswani apresenta uma revisão bibliográfica bastante abrangente sobre os conceitos de comunicação pública da produção nacional e internacional, sobretudo da italiana, que se destaca como uma das principais referências no panorama mundial.

4 Sobre o italiano Paulo Mancini, autor do *Manuale di comunicazione pubblica* (5.ed., Bari: Laterza, 2006).

## A comunicação pública no contexto da comunicação organizacional

A prática eficaz da comunicação pública nos três segmentos: Estado, mercado e sociedade civil organizada – dependerá, imprescindivelmente, de um trabalho integrado das diversas áreas da comunicação, como relações públicas, comunicação organizacional, jornalismo, publicidade e propaganda, editoração multimídia, comunicação audiovisual, comunicação digital etc. É preciso que as assessorias ou coordenadorias saibam valer-se das técnicas, dos instrumentos, dos suportes tecnológicos e das mídias disponíveis, contando para tanto com estruturas adequadas e profissionais competentes nas várias especialidades da comunicação social. Na administração pública, felizmente, se pode observar que isso, aos poucos, já vem se tornando uma realidade, atendendo ao que preconiza Gaudêncio Torquato (2002, p.121):

*As estruturas de comunicação na administração pública federal hão de se reorganizar em função da evolução dos conceitos e das novas demandas sociais. Os profissionais precisam ser especialistas nas respectivas áreas e setores, devendo, mesmo assim, ter noção completa de todas as atividades e programas. Os modelos burocráticos de gestão estão ultrapassados. O dinamismo, a mobilidade, a agilidade, a disposição são valores que deverão balizar as estruturas.*

Vale abordar aqui, mesmo que de passagem, o conceito de comunicação organizacional. Comecei a usar essa expressão na década de 1980, já antes de ela passar a ser gradativamente adotada pela academia e pelo mercado. Ao me referir a uma “comunicação organizacional”, considero primeiro que ela abrange todos os tipos de organizações – públicas, privadas ou do terceiro setor. Ela lida com tudo que está implicado no contexto comunicacional das organizações: redes, fluxos, processos etc. Então, há que se entender a comunicação organizacional, sobretudo, como parte integrante na natureza das organizações. Trata-se de um fenômeno que acontece dentro das organizações e pode ser estudado de diversas maneiras.

Em todo esse contexto da comunicação pública, pode-se perceber que a comunicação organizacional está presente. Além de todos os aspectos mencionados (processo, redes, fluxos etc.), a comunicação organizacional se manifesta, na prática, por meio de diferentes modalidades, formando esse *mix* que chamo de “comunicação integrada”. Trata-se de um tema que venho trabalhando desde 1985.

Quando falo de “comunicação organizacional integrada”, o que quero é deixar clara a natureza de cada modalidade comunicacional. Por exemplo, qual seria a natureza da *comunicação interna*, voltada para aqueles que trabalham na organização, os dirigentes e os funcionários? A comunicação interna, na prática, procura compatibilizar os interesses da organização e os dos trabalhadores que a compõem, procurando a interação entre as partes.

Qual seria o sentido da *comunicação institucional*? De posicionamento da organização/instituição diante dos públicos, da opinião pública e da sociedade. A comunicação institucional está ligada exatamente com a instituição propriamente dita, com a sua personalidade, com a sua maneira de ser. E ela valoriza muito mais os aspectos corporativos ou institucionais que explicitam o lado público das organizações. Cada vez mais os públicos vão cobrar isso das organizações. A comunicação institucional diz como estas devem se posicionar perante a sociedade, com a qual elas têm um compromisso.

E qual seria a natureza da *comunicação mercadológica*? Persuadir quanto aos produtos e serviços da organização. Todas as manifestações simbólicas da publicidade também têm que expressar um compromisso público. Não adianta fazer uma campanha pensando em causar impacto sem levar em conta as consequências sociais e políticas. Hoje temos de pensar em priorizar mais as pessoas, os cidadãos e a sociedade do que somente os clientes ou consumidores.

Quando uso a terminologia “comunicação organizacional integrada”, minha preocupação é mostrar como as organizações estabelecem relações confiantes, por meio de suas manifestações, que podem ser com fins internos, fins institucionais e fins mercadológicos. Se pensarmos a comunicação nas organizações de forma abrangente e holística, temos de nos preocupar com uma sinergia de propósitos e ações. As ações comunicativas precisam ser guiadas por uma filosofia e uma política de comunicação integrada que levem em conta as demandas, os interesses e as expectativas dos públicos e da sociedade. E a comunicação pública certamente tem muito a ver com tudo isso.

## Capitalização da sinergia nas práticas da comunicação pública

A comunicação pública abrange distintos campos de conhecimento e de práticas sociais e profissionais, como deixamos entrever no tópico anterior e conforme assinala Maria Helena Weber (2011, p.106-116), que perpassa as diversas áreas e os diferentes instrumentos, cuja sinergia deve ser capitalizada para se efetivar uma comunicação com resultados positivos.

Uma das subáreas da comunicação institucional é a das *relações públicas*, que abriga de modo privilegiado a prática da comunicação pública, à medida que, em razão de suas bases teóricas e de suas técnicas, lida mais diretamente com as instituições públicas, as empresas privadas e as organizações do terceiro setor, desenvolvendo ações estratégicas de relacionamento com públicos específicos ou os atores sociais envolvidos na comunicação. Os princípios e fundamentos das relações públicas na esfera governamental são os mesmos que são defendidos para a prática da comunicação pública em geral.

Vale registrar, a propósito, o que, já no início dos anos 1980, escrevia Cândido Teobaldo

de Souza Andrade (1982, p.81-92). Ao discorrer sobre os fundamentos de relações públicas governamentais, o autor enumerava vários itens, dentre os quais sobressaem alguns que são bem pertinentes ao que está sendo abordado neste artigo. Para o autor, o direito do cidadão à informação e o dever de informar dos governantes estão sustentados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, sendo esse o primeiro direito de uma sociedade democrática; a administração pública não pode funcionar sem a compreensão de suas atividades e de seus processos; a separação entre governantes e governados é consequência principalmente da falta de informação; cabe ao governo manter abertas as fontes de informação e os canais de comunicação; o Estado democrático deve proteger e facilitar a formação da opinião pública contra influências perniciosas e de grupos de pressão com interesses ilegítimos, ou seja, defender o interesse público; além disso, ele tem que ser sincero e transparente, informando sobre tudo o que fez, inclusive seus erros e as medidas tomadas para corrigi-los.

Weber (2011, p.111), ao destacar o papel de relações públicas, considera como atividades específicas dessa área as que “abrangem formas de relacionamento da instituição como usos de procedimentos, instrumentos e canais que permitem o diálogo personalizado entre um cidadão (ou um grupo restrito de cidadãos) e o agente público?”. Abrir canais de comunicação com os públicos, a opinião pública e a sociedade em geral deve ser parte primordial de uma política de comunicação dos sistemas e das assessorias/coordenadorias de comunicação dos órgãos públicos estatais.

Um estudo teórico e aplicado que pode ilustrar bem isso é o de Ana Lúcia Novelli (2010), que salienta o papel do poder legislativo na formulação de políticas públicas e na abertura de canais de comunicação como garantia de transparência. A autora relata a bem-sucedida experiência desenvolvida, desde 1997, pela Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado Federal, com o “Alô Senado!”, um serviço de atendimento ao cidadão que tem possibilitado uma aproximação direta do parlamento com a sociedade. A autora demonstra a eficácia desse canal, que tem permitido a participação ativa da opinião pública. O estudo mostra como esta pode exercer impactos e influenciar a formação de políticas públicas e a responsabilidade das instituições do Estado na gestão dos seus meios de comunicação, desde que as instituições públicas promovam oportunidades reais e bem planejadas de interlocução com seus públicos.

Em síntese cabe às relações públicas, em suas práticas nas instituições e organizações, desempenhar suas funções administrativa, estratégica, mediadora e política (Kunsch, 2003), que norteiam a realização de inúmeras atividades. Planejar e administrar estrategicamente a comunicação, superando a antiga adoção da pura e simples função técnica de assessoria de imprensa, de divulgação e de produção midiática, deve ser a tônica das práticas de relações públicas e mesmo do jornalismo, como direi mais adiante.

Enfim, entendo que a área de relações públicas poderia e deveria contribuir de uma forma muito mais expressiva e efetiva na atuação da comunicação pública e governamental. É o que procurei salientar em publicações anteriores:

*No âmbito do Estado, quantas ações construtivas poderiam ser realizadas para contemplar as carências e necessidades da população e dos cidadãos! É notório como o poder público subestima o potencial de relações públicas, priorizando a propaganda e a assessoria de imprensa, deixando de realizar ações comunicativas proativas e empreendedoras com vista ao desenvolvimento integral da sociedade. (Kumsch, 2007, p.177)*

No trabalho de parceria entre o público e o privado, por exemplo, cabe à área de relações públicas um importante papel. Por meio do terceiro setor ou em conjunto com ele, poderá promover mediações entre o Estado e a iniciativa privada, repensando-se o conteúdo, as formas, as estratégias, os instrumentos, os meios e as linguagens das ações comunicativas com os mais diferentes grupos envolvidos, a opinião pública e a sociedade como um todo.

Outra subárea da comunicação institucional é a de *jornalismo*, um campo que abre amplas possibilidades no tocante às práticas da comunicação pública e governamental. No contexto de toda a convergência das mídias, é grande a variedade de instrumentos e ações disponíveis, envolvendo veículos impressos e eletrônicos, mídias sociais, agências de notícias, reportagens, entrevistas etc., bem como a organização das fontes de informação e de prestação de contas à sociedade, que devem constar da pauta diária.

A informação jornalística deve ser fundamentada e guiada pelos seguintes valores: “ouvir” a sociedade – ser sensível às demandas sociais e políticas; verdade – ser transparente, pois os receptores precisam ser respeitados e os fatos publicados/divulgados podem ser objeto de verificação, análise e comentários; rapidez – atender às demandas sociais com a maior presteza possível; sinceridade – elucidar fatos que merecem esclarecimento dos diversos segmentos (cidadão, entidades, sociedade civil, opinião pública, imprensa etc.); cordialidade – uma marca que deve guiar as relações entre fontes governamentais e a mídia; e credibilidade – a confiança na fonte é algo imprescindível.

Uma terceira subárea da comunicação institucional é a de *publicidade e propaganda* institucional e de utilidade pública, cujas práticas estão centradas em campanhas e em sua veiculação nas mídias. Os governos deveriam fazer propaganda/publicidade paga? A sociedade tem conhecimento dos milhões que são investidos na mídia paga pelos governos municipal, estadual e federal em todas as esferas dos três poderes? Acredito que a publicidade governamental deva ter como princípio fundamental o caráter de interesse e de utilidade pública, e não a ênfase nas glórias e conquistas dos fazeres de um governo. Aí se justifica a veiculação paga. A propaganda deve procurar informar e esclarecer o cidadão sobre seus direitos e deveres, bem como prestar serviços à população.

Outra modalidade comunicacional, por fim, é a que diz respeito à *comunicação digital* e às *novas mídias*, como a *e-governance* (governo eletrônico) e os portais governamentais. Essa pode ser considerada uma das maiores conquistas das inovações tecnológicas para democratizar as ações da administração pública e permitir o acesso do cidadão. A importância dos *websites* e da internet

para facilitar a comunicação governamental e o exercício da cidadania é fato incontestável. As experiências em curso, em nível mundial, são altamente positivas.

As estruturas de comunicação das instituições governamentais como das organizações em geral se deparam com novos instrumentos ou suportes do mundo digital, como: e-mail, internet, *blogs*, *fatologs*, *wiki's*, *wikipedia*, sala de imprensa, *chats*, banco de dados, conectividade, interatividade, conexão, *links*, redes sociais de conversação (Orkut, Facebook, MSN, RSS, Web 2.0, entre tantos outros meios e instrumentos). Todos esses novos suportes devem ser utilizados, mas não podem prescindir de um planejamento eficiente e de uma produção adequada.

## Considerações finais

Neste artigo, dentro do curto espaço disponível, muito mais do que propor técnicas e instrumentos para as práticas da comunicação pública, procurei fazer algumas reflexões sobre o seu verdadeiro sentido, apresentando alguns fundamentos e as razões de sua existência.

Defendo que a proposição de estratégias e ações de comunicação pública estatal pressupõe: a existência de uma política global de comunicação; a utilização de pesquisas e auditorias; planejamento estratégico; e, sobretudo, a prática de uma comunicação integrada, que capitalize eficaz e eficientemente a sinergia das distintas subáreas de comunicação social.

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Sousa. *Administração de relações públicas no governo*. São Paulo: Loyola, 1982.
- DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.121-134.
- GARNETT, James L. Comunicándose con la ciudadanía. (Trad. Roberto Izurieta). In: IZURIETA, Roberto; PERINA, Rubén M.; ARTERTON, Christopher. *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía, 2002. p.103-130.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.81-97.
- \_\_\_\_\_. *A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. 220 fl. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Programa de

Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2010.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. *Advocacy*: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.61-80.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, multicitadania e comunicação social. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling; KUNSCH, Waldemar Luiz (org.).

*Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora*. São Paulo: Summus, 2007. p.59-77.

\_\_\_\_\_. Planejamento de relações públicas na comunicação integrada. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Summus, 2003.

MARSHALL, Tomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

NOVELLI, Ana L. Romero. Políticas de comunicação legislativa: estudo de casos do “Alô Senado”. In: SIERRA CABALLERO et al. (org.). *Políticas de comunicação e da cultura: contribuições acadêmicas e intervenção social*. Brasília: Casa das Musas; São Paulo: Intercom, 2010. p.277-297.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não estatais. In: \_\_\_\_\_. *Comunicação pública*. Campinas: Alínea, 2004. p.187-201.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.23-37.

TORQUATO, Gaudêncio. Comunicação na administração pública federal: a imagem dos poderes executivo, legislativo e judiciário. In: TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. p.111-137.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.101-119.



# Comunicação organizacional e comunicação pública

## Interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública

*Maria José da Costa Oliveira*

### Resumo

Este artigo busca analisar as interações, convergências e conflitos entre as noções e práticas de comunicação organizacional e pública no Brasil, identificando ações desenvolvidas por empresas voltadas à saúde, tendo por base a pesquisa bibliográfica em torno de conceitos teóricos e métodos, assim como a pesquisa empírica, para avaliar suas aplicações, identificando as articulações e impactos entre tais conceitos.

Para tanto, a pesquisa inclui a análise sobre as formas de relacionamento entre as organizações privadas e seus diversos grupos sociais com os quais elas precisam manter vínculos formais, bem como as interações comunicativas informais pelas redes sociais, provenientes dos avanços tecnológicos, o que tem contribuído para a transformação do perfil do cidadão, como um novo sujeito no processo, capaz de influenciar as políticas organizacionais e/ou públicas.

A premissa do estudo é que os variados recursos comunicativos e as transformações nos padrões de engajamento cívico dos cidadãos estão exigindo que as estratégias e políticas de comunicação organizacional levem em conta as demandas públicas, na atualidade.

**Palavras-chave:** Comunicação organizacional, comunicação pública, interações, capital social, democracia.

## Introdução

As organizações privadas se inserem na esfera pública, sendo impactadas e gerando impacto nos demais elementos constituintes de tal esfera, sejam eles organizações governamentais, organizações da sociedade civil, grupos que defendem interesses diversos e mesmo indivíduos/sujeitos.

Nesse sentido, pode-se vislumbrar a importância de se identificar a essência das políticas de comunicação organizacional, levando pesquisadores e profissionais da área a uma reflexão sobre seu entrelaçamento com a comunicação pública.

Assim, este artigo tem a pretensão de suscitar o avanço de novas pesquisas, capazes de contribuir com a análise do papel da comunicação junto às organizações e à sociedade, procurando analisar as possíveis imbricações entre comunicação organizacional e comunicação pública, a partir do cenário constituído por avanços no processo democrático, novas tecnologias e cidadania, que trazem impacto às políticas de comunicação organizacional, exigem maior entrelaçamento com o conceito de comunicação pública e permitem uma nova percepção na forma como as organizações estabelecem relacionamentos com seus *stakeholders*.

Afinal, a comunicação organizacional, no contexto atual, demanda integração com a comunicação pública, de forma a estabelecer uma política de comunicação global que entrelace os interesses das organizações com os da sociedade.

Dessa forma, é importante analisar se as políticas de comunicação organizacional, desenvolvidas por empresas que tiveram seus projetos de responsabilidade social reconhecidos em premiações recentes, estão incluindo ações que contribuam com a saúde pública, revelando a interface entre a comunicação organizacional e a comunicação pública.

Para tanto, um levantamento das edições de 2010 e 2011 do Guia Exame de Sustentabilidade, que indica as empresas-modelo em responsabilidade social corporativa, é apresentado, com o objetivo de analisar se tais companhias têm investido em saúde e meio ambiente, a partir de projetos desenvolvidos junto aos seus *stakeholders*.

A base da interface entre comunicação organizacional e pública existe quando a comunicação organizacional inclui a comunicação pública como conceito voltado ao interesse público, ao exercício democrático e de cidadania, o que permite o reconhecimento dos *stakeholders*, profissionais da comunicação e da sociedade.

Políticas de comunicação organizacional podem contribuir com a comunicação pública, na medida em que o que se desenvolve na esfera privada tem reflexo na esfera pública. Além disso, as empresas que adotam políticas de comunicação organizacional integrada, que não se restringem aos resultados mercadológicos, são as que geram impacto positivo na esfera pública, pois têm visão mais estratégica e abrangente de seu compromisso com as questões de interesse público.

## Pressupostos teóricos

Para tratar do tema aqui proposto, é importante buscar a referência de autores que analisam e discutem questões sobre espaço público, esfera pública, democracia, participação e deliberação, bem como a influência dos meios de comunicação nesse processo, afinal, ao focalizar a interface entre comunicação organizacional e comunicação pública, tais questões se revelam como base para a abordagem a se realizar.

Nessa perspectiva, Habermas, uma das principais referências nos estudos sobre esfera pública, analisa que esta se localiza entre o Estado e a sociedade, o que nos permite entender o inevitável impacto que a comunicação organizacional provoca na comunicação pública e vice-versa.

Ao enfatizar a função dos meios de comunicação, Habermas alerta para a importância de estes agirem com independência, não sendo influenciados por poderes econômicos e políticos, o que asseguraria a pluralidade necessária a um regime democrático.

Marques (2008) indica que, para garantir que todos participem igualmente dos debates e discursos em contextos formais e informais, é necessário que os atores sigam procedimentos que zelem pelas condições de igual participação e consideração de todos.

A partir desta afirmação, é possível questionar como essa igualdade de participação e consideração ocorre no âmbito organizacional e seu reflexo no espaço público, já que a interação entre os atores sociais deve ser mediada pela *accountability* (prestação de contas), pela igualdade, pelo respeito mútuo e pela autonomia política, e, para isso, a comunicação se torna instrumento fundamental de circulação de informação entre a periferia e o centro (Marques, 2008). Sob essa perspectiva, pode-se também entender como ocorre a circulação da informação entre organizações públicas e privadas.

Outro aspecto que merece destaque nesse contexto diz respeito à manifestação de grupos de pessoas em relação a temas políticos. Nesse sentido é que a contribuição de Gamson (2011) torna-se fundamental, já que o autor analisou conversações políticas que revelam que as pessoas não são tão passivas, como muitas vezes estudiosos supõem; as pessoas não são tão estúpidas; as pessoas negociam com as mensagens da mídia de maneira complexa, que varia de uma questão para outra (Gamson, 2011, p.25).

O autor mostra-se crítico, portanto, em relação a outros autores, como Neuman (1986), Converse (1975), que apontam para o baixo nível de conhecimento político do cidadão comum. Todavia, reforça que a ação coletiva é mais do que um problema de consciência política.

*A vida privada tem suas próprias demandas legítimas, e o cuidado com uma criança doente ou com um parente idoso pode ter prioridade sobre manifestações por uma causa em que uma pessoa acredite plenamente. (Gamson, 2011, p.27)*

Porém, Gamson assegura que, mesmo que as preocupações prioritárias dos cidadãos sejam referentes à sua vida cotidiana, não significa que não pensem coletivamente. Gugliano (2004), numa outra vertente, destaca a relação entre capitalismo e democracia, pois dessa simbiose surgem dúvidas sobre a capacidade de se gerar benefícios frente ao processo de deterioração física, cultural, social e ambiental do planeta, já que o capitalismo privilegia a questão econômica, comprometendo a democracia no contexto de cidadania e direitos civis.

Gugliano defende, então, a perspectiva de análise política qualitativa, estudada por diferentes autores, mostrando a trajetória de novas democracias, que caracterizam a terceira onda da democratização, justamente no contexto da cidadania e dos direitos civis.

Como se depreende do tema deste artigo, democracia é um dos aspectos fundamentais, pois, de um lado, alguns autores tratam de delimitá-la ao regime político e, de outro, surgem defensores de sua abrangência para a sociedade como um todo.

Lembramos, porém, que ao analisar democracia delimitada ao regime político, restringe-se a questão ao campo de dominação social, pois o Estado torna-se o elemento central de legitimação dos mecanismos de dominação social – organização coercitiva, segundo Tilly (1992, p.20) –, procurando, ao mesmo tempo, aceitação da validade legal das suas intervenções.

Sob essa perspectiva, democracia fica restrita à esfera do Estado, não se estendendo ao mercado econômico e não se relacionando diretamente com a infraestrutura da sociedade. Essa restrição preserva organizações ligadas à produção, comercialização e transação de bens com valor monetário de aplicar as prerrogativas democráticas na sua forma de gestão ou planejamento estratégico de seus objetivos, permitindo o predomínio do lucro privado sobre os interesses de bem-estar da população.

Assim, o mercado econômico separado da gestão democrática acaba promovendo a cisão entre o público e o privado, com ausência de limites na busca da satisfação (econômica) individual. Por isso, testemunham-se, com frequência, atividades econômicas que fogem dos padrões éticos e morais das sociedades contemporâneas.

Todas essas considerações levam à necessidade de repensar a teoria da democracia, para, conforme propõe Boaventura de Souza Santos (2002), ampliar o cânone democrático. Dessa forma, Gugliano (2004) trata a crítica discursiva da democracia, desenvolvida por Habermas, e defende um modelo participativo de democracia, apresentando as transformações comunicativas dos procedimentos democráticos.

Habermas procura construir um modelo de interpretação social que resgata a centralidade da ação humana e o potencial que as estruturas comunicativas possuem para a superação das contradições da sociedade capitalista, sugerindo quatro formas de ação social que sintetizam as diferentes possibilidades de intervenção social dos indivíduos: ação teológica, ação regulada por normas, ação dramaturgica e ação comunicativa.

O destaque à ação comunicativa apresentada na teoria social habermasiana volta-se aos problemas do diálogo e do consenso, que coloca a linguagem elevada à condição de único instrumento pelo qual é possível edificar consensos envolvendo a totalidade dos atores sociais. Há, portanto, a tentativa de legitimar a construção de uma visão de mundo através da interação com outros indivíduos e a sociedade em geral.

Caracterizando a deliberação pública como o âmago do processo democrático, Habermas sugere uma divisão entre princípios liberais de democracia e princípios republicanos. O modelo liberal tem a proposta centrada na capacidade do Estado de mediar conflitos e administrar a sociedade do ponto de vista das necessidades do mercado econômico. Já o republicano refere-se ao projeto de construir um sistema político global centrado na capacidade de articulação da sociedade civil.

Tais diferenças provocam a necessidade de formulação de um modelo alternativo, segundo Habermas, que incorpore elementos da teoria liberal e republicana, construindo-se novas formas de consenso fundamentadas numa teoria democrática discursiva.

Assim, do modelo liberal seriam incorporadas as características de estima à soberania do Estado e normatização constitucional das relações políticas. Do modelo republicano extraem-se a valorização da formação da opinião e da vontade pública e a ênfase à capacidade de autodeterminação dos cidadãos.

O modelo habermasiano de deliberação política procura encurtar distâncias entre o Estado e a sociedade civil e aproximar os políticos profissionais e a atividade política em geral dos cidadãos. Entretanto, esse modelo apresenta um impasse relacionado à ausência de uma transição entre os procedimentos democrático-comunicativos e os de efetiva gestão do Estado, o que pode ser solucionado com projetos de cogestão do Estado, envolvendo políticos profissionais e cidadãos.

As democracias participativas inserem, na vida cotidiana dos cidadãos, processos anteriormente restritos aos círculos governamentais e parlamentar, estruturando-se diferentes níveis de reuniões que envolvem moradores das diferentes cidades e regiões. Estimula-se, nesse modelo, o debate sobre espaço urbano, a participação nas determinações de obras públicas ou até a escolha de vizinhos para fazerem parte de fóruns de gestão.

Mas Gamson, por sua vez, destaca que dificilmente as pessoas têm oportunidade de se engajar em atividades que desafiam ou tentam modificar algum aspecto de sua vida cotidiana padronizada. “Esse impedimento estrutural à ação coletiva é reforçado por uma cultura política que opera para produzir inércia e passividade” (Gamson, 2011, p.88).

Bennet (apud Gamson, 2011, p.88) chega a observar como a estrutura e a cultura

da produção de notícias se combinam para limitar a participação popular. Essa análise evidencia a importância do capital social, como forma de fortalecimento para a ação coletiva, constituindo-se em outro conceito-chave deste artigo.

Para que se avance nos sentidos da democracia, é necessário democratizar a esfera não estatal (Santos, 2002), caracterizar um modelo que vá além do regime político, capaz de enfatizar mediações entre o local e o global, incorporando novas problemáticas que interferem na abordagem democrática.

Outra questão essencial para esse avanço em direção à democracia é valorizar as condições sociais da sociedade, tais como aspectos vinculados aos direitos humanos, capital social, violência, desemprego, entre outros, como é o caso da saúde pública.

Nesse ínterim, vale analisar a mobilização cidadã na atualidade, que não visa apenas a ruptura com o regime político, mas almeja ganhos para a coletividade, tais como a recuperação de espaços públicos, o aprimoramento de serviços sociais e a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Além disso, essa mobilização utiliza canais tradicionais e, em especial, tecnologias que facilitam a articulação em redes de ações sociais.

Esteves (2003) aborda a constituição histórica do espaço público e sua dificuldade em se tornar verdadeiramente democrático para a participação da sociedade civil. Destaca também a centralidade da comunicação, em especial da mídia de massa, no processo de formatação de um espaço público, que, segundo o autor, mostra-se hoje fragmentado e diluído. Ao mesmo tempo o autor afirma que este espaço não teria extinguido toda a sua vitalidade. Outras abordagens, porém, como a realizada por Habermas (apud Marques, 2008) consideram que o espaço público sempre foi múltiplo, ou seja, constituído por diferentes esferas públicas.

A sociedade civil, conforme Esteves (2003), reconfigurou-se ao longo da história, transformando a “sociedade burguesa” em forte núcleo social, estruturado de associações voluntárias autônomas não só em relação ao Estado, mas também em relação à economia. Isso faz que a força regeneradora que a sociedade civil pode incutir ao espaço público dependa da delimitação precisa das suas fronteiras com relação ao Estado e da promoção de uma “ação social responsável”.

Assim, consolidada a abordagem sobre esfera pública e democracia, é momento de aprofundar questões relacionadas à participação social, cidadania e movimentos comunitários.

## Participação, cidadania e mobilização – caminho para o capital social e a comunicação pública

Cidadania, participação social e movimentos comunitários integram-se como conceito e ação, já que a cidadania tem relação direta com a sociedade democrática, de participação na esfera pública, sendo capazes de implementar movimentos sociais, relacionamentos entre

os atores sociais e tendo como base respeito aos direitos humanos, participação nos negócios públicos, enfim, deveres e direitos, inclusive os ecológicos, de gênero, étnicos, liberdade de expressão; respeito à individualidade e às identidades específicas e justiça social.

Já destaquei em outros trabalhos (Oliveira apud Bezzon, 2005, p.47) que a conquista da cidadania é um processo histórico, que surgiu na Grécia antiga, junto com a noção de cidadão, apesar de ter nascido com dimensão de exclusão e de manutenção da hierarquização social.

Desde então, o conceito sofreu grande transformação e se tornou mais complexo e inter-relacionado com democracia. Conforme Scherer-Warren (1999), a ampliação dos direitos de cidadania relaciona-se, na atualidade, com os processos de democratização da sociedade, o que nos leva a entender que o processo de democratização também deve influenciar as políticas de comunicação organizacional, tendo em vista uma nova percepção dos indivíduos e grupos sociais na sociedade.

O conceito de capital social está intimamente ligado às redes sociais e de comunicação disponíveis para as interações dos agentes sociais (Matos apud Duarte, 2007, p.54). Matos lembra que “a rede social pode ser dimensionada pela confiança que os membros atribuem aos participantes e às consequências associadas a esse sentimento” (Matos apud Duarte, 2007, p.55).

Como decorrência desta abordagem, surge o conceito de comunicação pública, que só existe em contextos democráticos, de cidadania e com a presença de capital social, contribuindo com uma nova percepção de política de comunicação. Para Duarte (2007, p.59), por exemplo, comunicação pública centraliza o processo no cidadão. Tal conceito é confirmado por Matos (apud Duarte, 2007, p.47), que também trata de evidenciar o conceito de comunicação pública “como espaço plural para a intervenção do cidadão no debate das questões de interesse público”.

Por sua vez, a comunicação também é fundamental na gestão estratégica das organizações, na formação, construção e consolidação de sua imagem, reputação, marca e no processo de administração da percepção e leitura do cenário social, contribuindo para a análise do ambiente interno e externo, dos planos de negócios, identificando problemas e oportunidades para a tomada de decisões compartilhadas e posicionamento das organizações.

## A evolução da comunicação organizacional

Nos últimos anos tem sido registrado um substancial avanço nas pesquisas e publicações que abordam tanto os conceitos de comunicação organizacional como os de comunicação pública. Pesquisadores e autores passaram a se dedicar aos temas, representando um avanço considerável nos estudos que cercam tais conceitos.

Todavia, esses conceitos vêm sendo construídos em linhas paralelas e são restritas as abordagens que demonstrem as imbricações existentes entre comunicação organizacional e pública, parecendo que esses conceitos não se cruzam, pois um segue a trilha da esfera privada, enquanto o outro se relaciona com a esfera pública.

No atual cenário social, político e econômico não há como realizar a análise da comunicação organizacional de maneira isolada, sem levar em conta seu impacto e entrelaçamento que pode ser estabelecido com a esfera pública.

Conforme indica Kunsch (2009, p.75) sobre a comunicação organizacional:

*Hoje, pode-se dizer que os estudos são mais abrangentes e contemplam muitos assuntos em uma perspectiva mais ampla, como análise de discurso, tomada de decisão, poder, aprendizagem organizacional, tecnologia, liderança, identidade organizacional, globalização e organização, entre outros.*

Reconhecimentos como o expresso por Kunsch sugerem que novos estudos passem a contribuir para ampliar as análises sobre o papel da comunicação na sociedade.

Interessante observar a evolução do conceito de comunicação organizacional, que antes adotava como referência “o pensamento comunicacional norte-americano, (que) em uma perspectiva tradicional, tinha como foco perceber a comunicação organizacional mais no âmbito interno e nos processos informativos de gestão” (Kunsch, 2009, p.75).

Numa retrospectiva histórica, a autora também mostra como o conceito de comunicação organizacional tem evoluído, já que antes

*O foco estava na comunicação administrativa/interna e nos processos informativos de gestão; nas redes de comunicação; nos canais, nas mensagens, na cultura e no clima organizacional; na estrutura organizacional e nos fluxos, nas redes etc.; nos inputs e outputs das organizações.*

Entretanto, as diferentes abordagens passaram a revelar novas possibilidades. Kunsch (2009, p.75), citando George Cheney e Lars Thøger Christensen (2001, p.235), descreve que os autores chamam a atenção para a interdependência e inter-relação da comunicação interna com a externa.

Depreende-se, portanto, que é possível realizar análises que contribuam para avançar na relação entre o micro ambiente e o macro, entre o indivíduo e o cidadão, entre o individual e o coletivo, entre o privado e o público, e, finalmente, entre a comunicação organizacional e a comunicação pública.

Habermas (1997, p.30) sintetiza, na citação a seguir, a importância da participação, das articulações, das discussões em nome do interesse público, que indicam o papel que a comunicação exerce no processo:

*O fato de o cidadão ser também responsável pela gestão do Estado tem implicações que ultrapassam a esfera das relações políticas na medida em que fortalecem o tecido de articulações entre os próprios cidadãos e colocam na pauta de discussões questões que, mesmo sendo originárias da esfera privada, interferem no modo de vida da coletividade.*

Porém, neste artigo, além da pesquisa bibliográfica realizada, incluem-se considerações sobre ações desenvolvidas por algumas empresas, que receberam destaque no Guia Exame de Sustentabilidade de 2010 e 2011, por práticas que contribuem com a saúde pública.

## Saúde pública e responsabilidade social

Variados recursos comunicativos e as transformações nos padrões de engajamento cívico dos cidadãos estão exigindo que as estratégias e políticas de comunicação organizacionais levem em conta as demandas públicas, na atualidade.

Tais demandas são crescentes e complexas, como a relacionada à saúde pública, cujas ações voltadas ao seu suprimento não podem mais ficar restritas ao governo. Assim, pode-se considerar que uma alternativa eficaz é representada por alianças entre o poder público, as empresas e o terceiro setor, que se constituem como alternativa para suprir, ao menos em parte, tais demandas.

A participação da sociedade torna-se fundamental nessa questão e sua importância pode ser identificada por meio, por exemplo, da constituição dos Conselhos Municipais de Saúde, previstos pela Constituição de 1988, que, conforme Gerschman (2004), são formados por representantes do governo, prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos, representantes dos profissionais de saúde e das comunidades usuárias dos serviços de saúde pública e que podem ser indicativas de ações organizacionais, que contribuem com questões de ordem pública.

Gerschman (2004, p.1670 e 1671) lembra que, no que se refere às comunidades usuárias, a lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990 define que “a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos”.

Contudo, ainda falta maturidade democrática para que tais representantes atuem com vistas ao interesse público. Além disso, conforme Gerschman (2004):

*Ainda que a relação entre representantes e representados aconteça via reuniões, periódicos ou meios de comunicação próprios das entidades, o envolvimento das comunidades, como uma forma de interferir na gestão pública é baixo, dada a descrença sobre a contribuição que os Conselhos podem dar para a melhoria das condições de saúde da população. O papel dos representantes no*

*Conselho torna-se de difícil efetivação, dada a ausência de papel político e de inserção em algum tipo de militância que sustente e respalde a atuação do conselheiro. A estas carências se soma a falta de um conhecimento técnico especializado sobre o setor da saúde que permita aos conselheiros deliberar sobre assuntos apresentados pelos secretários municipais.*

Ao mesmo tempo, iniciativas governamentais isoladas têm se revelado ineficientes diante das demandas da população. Assim, cada vez mais a participação de empresas e da sociedade civil organizada torna-se fundamental.

Contudo, se aqui defendo a importância da comunicação organizacional alinhada com a comunicação pública, ou seja, a comunicação voltada ao interesse público, é preciso entender até que ponto as iniciativas das empresas nas suas ações de responsabilidade social são definidas com base nas manifestações dos grupos sociais com os quais se relacionam.

Evidentemente, tal definição exige uma política de comunicação organizacional que entenda os grupos sociais e indivíduos como sujeitos interlocutores, cidadãos, que têm percepção de suas necessidades e querem que as organizações, sejam elas públicas ou privadas, contribuam efetivamente com a sociedade, não apenas para sua autopromoção, garantindo ganhos para sua imagem, reputação e marca, mas que tragam reais benefícios para todos.

Há iniciativas de empresas que parecem seguir tal orientação, criando canais de comunicação para que as comunidades internas e externas se manifestem sobre suas reais necessidades, inclusive indicando ações que se transformam em projetos sociais de grande impacto.

Para exemplificar, um levantamento realizado nas edições de 2010 e 2011 do Guia Exame de Sustentabilidade, que indica as empresas-modelo em responsabilidade social corporativa, revela que há um conjunto de empresas que têm investido cada vez mais em saúde e meio ambiente, a partir de projetos desenvolvidos junto aos seus *stakeholders*.

Nessa perspectiva, as ações voltadas à saúde não se referem apenas a ações paliativas, mas principalmente preventivas, já que cuidar do meio ambiente traz benefícios para o bem-estar de todos.

Conforme publicado na edição de 2010 do Guia Exame de Sustentabilidade, a Amanco, uma das maiores fabricantes de tubos e conexões do mundo, por exemplo, não comercializa produtos que oferecem riscos para a saúde pública ou derivados de combustível fóssil. O mesmo ocorre com a Anglo American – empresa mineradora, que expõe suas ações que contribuem com a saúde pública, além de assegurar que seus investimentos sociais são definidos junto com a população beneficiada pelas ações. “A participação da comunidade nas discussões das propostas tem sido crescente”, confirma a edição do Guia Exame de Sustentabilidade de 2010 (p.134).

Na mesma edição (p.140), outra empresa que divulga que não fabrica produtos que representem riscos à saúde ou causem dependência química ou psíquica é a Bunge. Na edição de 2011 do Guia Exame de Sustentabilidade a preocupação com a saúde volta a ser

reforçada em ações promovidas por parte das empresas que constam como modelo em responsabilidade social corporativa no Brasil.

A Anglo American integra novamente a lista das empresas-modelo e reforça que “mais de 80% dos processos são cobertos por sistemas de gestão de saúde e segurança do trabalho certificados” (2011, p.140).

Em 2011, a Embraco, especializada na fabricação de compressores, afirma promover “iniciativas de desenvolvimento sustentável na comunidade do entorno, levando em consideração as peculiaridades locais” (p.154). Apesar de não fazer alusão direta à questão da saúde, chama a atenção a indicação de que o investimento social que realiza seja precedido de consultas às comunidades envolvidas, para identificar as necessidades e fortalecer a organização comunitária.

Essa mesma conduta parece nortear as ações do Laboratório Sabin, de Brasília, também na lista de 2011, quando assegura que seus “investimentos sociais são precedidos de consultas às comunidades afetadas pela iniciativa e levam em conta o potencial de autossuficiência financeira dos projetos e a aprendizagem gerada pela iniciativa para a formulação e o aprimoramento de políticas públicas” (p.176).

No caso do Sabin, por ser uma empresa que atua com serviços de saúde, suas ações muitas vezes são relacionadas aos serviços que presta, como é o caso do programa “Eu cuido dos meus pais”, que permite a cada funcionário, no mês de seu aniversário, oferecer um check-up de saúde completo aos pais, sem custo.

Além da preocupação com o bem-estar dos funcionários e suas famílias, o Sabin também estende sua preocupação com a qualidade de vida à comunidade, com projetos nas áreas de saúde, educação e esporte.

Entretanto, muitas vezes as ações de responsabilidade social voltadas à saúde pública ainda não são as prioritárias. É possível, no entanto, que a necessidade primeira identificada pelas empresas não tenha relação direta com problemas de saúde pública. Ou ainda, a própria população, mesmo tendo possibilidade de indicar os projetos que devem contar com o apoio das empresas, não se manifesta sobre tal questão, até por considerar que saúde pública é de responsabilidade exclusiva do governo.

Ao mesmo tempo, há empresas que temem vincular sua marca a iniciativas públicas, dada a falta de confiança generalizada na política e nos políticos. Além disso, algumas são receosas de que a responsabilidade por questões públicas, como as relacionadas à saúde, possam ser integralmente transferidas como responsabilidade das empresas, fazendo que o governo se isente de seu papel.

Assim, além de procurar vencer as barreiras que se apresentam no estabelecimento de parcerias, seja pela falta de confiança, de transparência, de ética entre os atores, é preciso deixar clara a responsabilidade e a contribuição que cada um, com suas próprias características, é capaz de assumir junto à sociedade.

## Considerações finais

Conforme indicam os conceitos apresentados, comunicação organizacional e comunicação pública tendem cada vez mais a se entrelaçar num contexto que exige que os interesses das organizações se alinhem com os interesses da sociedade.

Assim, as políticas de comunicação devem levar em consideração questões fundamentais como a garantia de participação de todos no âmbito organizacional, já que democracia deve ir além da esfera estatal.

Outras questões centrais deste artigo se referem à cidadania, mobilização e capital social, que fundamentam o entendimento do processo de democratização, influenciando as políticas de comunicação organizacional que reconhecem o novo papel dos indivíduos e grupos sociais na sociedade.

Algumas empresas, conforme pode ser observado, não só incluem a preocupação com a saúde pública, como também têm instituído políticas de comunicação que permitem a consulta e a manifestação da comunidade envolvida.

Evidentemente, o levantamento aqui realizado tem suas limitações e serve apenas como referência para exemplificar as possibilidades de ações de iniciativas organizacionais que se refletem no espaço público.

Contudo, novos estudos deverão surgir como desdobramento desta análise inicial, permitindo levantar as percepções dos responsáveis pelas políticas de comunicação das organizações, bem como dos grupos sociais envolvidos, identificando pontos de conflitos e convergência entre tais percepções.

## Referências bibliográficas

- BALDISSERA, Rudimar. *Comunicação organizacional: o treinamento de recursos humanos como rito de passagem*. São Leopoldo: Unisinos, 2000.
- BEZZON, Lara Crivelaro (org.). *Comunicação política e sociedade*. Campinas: Alínea, 2005.
- DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: Estado, Mercado Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2007.
- ESTEVES, João Pissarra. Espaço público político. In:\_\_\_\_\_. *Espaço público e democracia: comunicação, processo de sentido e identidade social*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- GAMSON, William. *Falando de política*. Trad. Ângela Cristina Salgueiro Marques. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- GERSCHMAN, Sílvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares, *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 20(6), nov.-dez., 2004, p.1670-1681.
- GOMES, Wilson, MAIA, Rousiley. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulos, 2008.
- GUIA Exame de sustentabilidade 2010. São Paulo: Editora abril, 2010. GUIA Exame de Sustentabilidade 2011. São Paulo: Editora Abril, 2011.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática, *Civitas*, n.2, jul.-dez., Porto Alegre, 2004.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.II.
- \_\_\_\_\_. O papel da sociedade civil e da esfera pública política (VIII). In: \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, livro II.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação organizacional: histórico, fundamentos e processos*. São Paulo: Saraiva, 2009, v.I.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Comunicação organizacional: linguagem, gestão e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2009, v.II.
- MAIA, Rousiley. Atores da sociedade civil e ação coletiva: relações com a comunicação de massa. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (org.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- MAIA, Rousiley, GOMES, Wilson, MARQUES, Francisco (orgs.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- MAIA, Rousiley. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo, *Logos*, n.27, 2007, p.43-62.
- MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza. *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.
- MARQUES, Angela C. S. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores, *Revista Líbero*, ano XI, n.21, jun. 2008.

- MARQUES, Angela Cristina Salgueiro. Comunicação, mídia e processos de democracia local: estratégias de aproximação entre governo e cidadão, *Revista Opinião Pública*, v.15, n.1, jun. 2009, Campinas, p.107-132. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cesop/revista>>.
- MATOS, Heloiza. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. 2.ed. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação Pública*. Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.
- \_\_\_\_\_. Capital Social, internet e TV: Controvérsias, *Revista Organicom*, ano 5, n.8, p.23-35. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/organicom>>.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo (orgs.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- SHERER-WARREN, J. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SILVERINHA, Maria João. Esfera Pública. In: CORREIA, J. C; FERREIRA, G.; ESPIRITO Santo, P (orgs.). *Conceitos de Comunicação Política*. Covilhã: LabcomBooks, 2010, p.33-42.
- TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos*. Madri, Alianza, 1992
- VIEIRA, I. *Cidadania e globalização*. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

## O discurso obscuro das leis

*Mariângela Haswani*

### Resumo

O conhecimento das leis pelos cidadãos é condição indispensável para a realização da democracia e para garantia dos direitos fundamentais e sociais constantes nas constituições dos Estados democráticos de direito. O artigo discute a discrepância entre a obrigatoriedade de publicação das leis e o discurso truncado, técnico e incompreensível dos textos legais. Apresenta, nesse sentido, um estudo exploratório desenvolvido entre agosto e novembro de 2011, tendo como objeto os termos legais que definem as Lesões por Esforços Repetitivos (LER) e sua interpretação por trabalhadores de *call centers*, um dos públicos com maior incidência da doença.

**Palavras-chave:** Comunicação normativa; comunicação pública; discurso das leis; LER.

O princípio da publicidade é um pressuposto indispensável no contexto das instituições políticas das democracias: nelas, o poder deve expor publicamente suas ações e a motivação delas, permitindo a contestação dos seus argumentos por parte da opinião pública, afastando o que Bobbio (2000) chama de “poder invisível”.

Assim, mesmo com os possíveis constrangimentos a que sujeita o poder, o princípio da publicidade está inevitavelmente atrelado a ele, na dinâmica dos protestos sociais divulgados por meio de instituições autônomas da opinião pública. Pela sua penetração na vida social, essas instituições são consideradas, também, indispensáveis no processamento da legitimidade do poder.

Ao estudar os efeitos do poder estatal sobre a atividade da sociedade civil, Habermas utilizou o vocábulo *öffentlichkeit* para se referir à publicidade. Mas, na tradução para as línguas neolatinas, esse termo aparece como vida pública, opinião pública, espaço público, entre outros. Isso se deve ao fato de a palavra ter perdido suas referências originais e, nos séculos XIX e XX (neste, principalmente), ter passado por sucessivas etapas de ressignificação no campo semântico da mídia e da propaganda comercial (Habermas, 2004). Quando o autor publicou seu trabalho, em 1962<sup>1</sup>, a expressão “publicidade burguesa” remetia a um período histórico confuso de gestação social e suas consequências políticas: ao mesmo tempo que se edificava a autonomia moral da burguesia, essa autonomia se projetava para o convívio social – **publicidade literária** – e para a esfera política – **publicidade política**. Se por um lado a publicidade remete à qualidade ou estado das coisas públicas, de outro aponta o feito de uma publicidade com as feições da sociedade civil burguesa, construída sobre uma sólida esfera privada. Até meados do século XX, preponderou a sociedade de indivíduos, subjetiva, da privacidade e do interesse particular – com sua equivalente no mundo social. Apenas após as transformações ocorridas em consequência dos grandes conflitos mundiais, o foco das perspectivas voltou-se para os assuntos de interesse geral, coletivo.

No Brasil, o caráter patrimonialista do “estamento burocrático” (Faoro, 1998) sempre privilegiou aristocracias, desde o período colonial. A cúpula do poder constituído instaurou, nos diversos momentos históricos, um sistema de apadrinhamentos em que seus pares eram sistematicamente favorecidos ou cooptados com pequenos mimos (para operacionais) ou com vagas de comando nos primeiros escalões de governo (para membros das elites política e econômica). Entre os contemplados, a maioria vinha com formação em ciências

---

<sup>1</sup> *História e crítica da opinião pública* teve sua primeira publicação nessa data. A edição utilizada aqui é a oitava, de 2004

humanas, particularmente em ciências jurídicas, das universidades europeias diretamente para o poder local. Desse modo, o império das leis, já bastante poderoso em todo o mundo ocidental por criar mecanismos de organização e controle da sociedade, expandiu-se para o território da América portuguesa, construindo aqui um silencioso superpoder. Num território de analfabetos e iletrados, o discurso rebuscado com palavras incompreensíveis conotava, para o grande público, autoridade, superioridade – ganhava respeito do povo quem “falava difícil”. Ecos desse padrão ainda sobrevivem no nosso país e um dos seus aspectos é justamente a linguagem das leis, codificadas conforme os cânones jurídicos e assim disseminadas para a sociedade, sem qualquer tratamento metalinguístico.

A evolução dos pressupostos democráticos e dos direitos constitucionais nos trouxe para a atualidade algumas condições – aceitas unanimemente por autores das ciências jurídicas e da ciência política – para a realização plena do Estado Democrático de Direito: não há direitos sem garantias; a publicidade das leis é condição primeira à consecução dos direitos e da própria democracia (Barros, 2008; Canotilho, 1992; Bonavides; 2003).

## Comunicação pública e publicidade das leis

Os conceitos de comunicação pública ainda vêm sendo construídos por pesquisadores – principalmente europeus – e apresentam múltiplas interpretações, conforme o ponto de vista adotado para a reflexão. As divergências encontram-se, principalmente, no estabelecimento das fronteiras entre o público e o privado, seja na detecção dos promotores, seja no objeto ou na finalidade da comunicação.

Franca Faccioli (2000) entende que a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e conota-se, em primeira instância, como “comunicação de serviço” que o Estado ativa, visando garantir a realização do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas e, assim, com a finalidade de realizar uma ampliação dos espaços de democracia.

Outra construção é proposta por Mancini (2008) a partir do encontro entre aquelas três dimensões – promotores/patrocinadores, finalidade, objetos. Aborda, daí, aspectos com maior repercussão na fase do processo de profissionalização que está atravessando a área da comunicação pública: a comunicação da instituição pública, a comunicação política e a comunicação social. As dificuldades e sobreposições contidas na proposta do autor ocorrem porque a comunicação é objeto complexo em que não é sempre fácil distinguir as diversas e muitas vezes contrastantes finalidades. Além do mais, o tema da comunicação pública ainda pode ser interpretado à luz dos processos das diferenciações sociais que acompanham o desenvolvimento da atual sociedade complexa. Como tal, esse tema contempla a fragmentação e a articulação nem sempre linear desses processos.

De fato, sujeitos de direito privado, como os partidos políticos e, em certa medida,

também os órgãos de informação, empenham-se regularmente na produção de práticas discursivas de interesse geral; e sujeitos privados, como muitas associações cívicas, se articulam também em torno de temáticas de caráter geral. Distinguem-se, porém, uns dos outros pela intervenção voluntária ou obrigatória no âmbito da comunicação pública.

A partir desse pressuposto – de uma comunicação cujo objeto é o interesse geral –, os pesquisadores propõem dezenas de modelos e subdivisões que, vistas isoladamente, confundem mais do que esclarecem os conceitos e as finalidades da comunicação pública. É importante observar a presença de partes dos modelos em autores e pontos de partida diversos, embora as definições apresentadas sejam semelhantes e, muitas vezes, iguais na concepção – não necessariamente na semântica.

Stefano Rolando (1992) sublinha que a profissão de comunicólogo da área pública traz consigo a aceção anglo-saxônica do *civil servant*,

*em um processo em que modernização do Estado e acolhimento dos direitos dos cidadãos são duas funções integradas e realizadas com autoridade por parte de quem promove e organiza as prestações, com sinergia efetiva dos recursos profissionais disponíveis, com um projeto estratégico de neutralidade e de maturidade dos funcionários, detentores de uma nova perspectiva de trabalho, adequadas aos interesses coletivos. (Rolando, 1992, p.127)*

Seu campo privilegiado é, portanto, a comunicação pública de utilidade que se realiza no âmbito das relações entre as instituições do Estado e os cidadãos. Dada a peculiaridade desse tipo de comunicação como *civil servant*, é prioritário que ela preveja modalidades, instrumentos e atores que realizem tais relações. É necessária a ativação de um sistema de comunicação que envolva estrutura e atores públicos, tanto na sua gestão, quanto na sua relação e no confronto com outros sujeitos que ocupam a área pública. Os protagonistas principais de tal sistema são, portanto, os operadores públicos, aqueles que, em diversos níveis e com diversas responsabilidades, concorrem à atividade das instituições e das administrações e se confrontam cotidianamente com as exigências dos cidadãos.

Há, porém, uma unanimidade: nenhum autor que trata da comunicação pública estatal se abstém de contemplar a comunicação normativa como imprescindível, provavelmente pelo fato de as cartas magnas dos países com regime democrático apresentarem esse dispositivo como pressuposto para a vigência das leis. Essa modalidade indica o dever das instituições de publicar as leis, normas, decretos e divulgá-los, explicá-los e dar as instruções necessárias para utilizá-los. Para Franca Faccioli, a comunicação normativa é a base da comunicação pública “à medida que o conhecimento e a compreensão das leis é a precondição de cada possível relação consciente entre entes públicos e cidadãos” (Faccioli, 2000, p.48).

Gregorio Arena nomeia a comunicação normativa como **comunicação jurídico-formal**, que tem por objetivo a regulação jurídica das relações entre os membros do ordenamento, serve para “aplicar normas, fornecer certezas, obter a

cognoscibilidade jurídica de um ato e outras atividades similares”. Segundo o autor, trata-se de uma comunicação usada sobretudo dentro do modelo tradicional de administração, chamado de regulação. Os exemplos vão das certificações, verbalizações e notificações às “publicações legais, as coletâneas oficiais de atos, os afixos nos murais, os depósitos permanentes de documentos com exposição ao público, os registros e similares” (Arena, 1999, p.19).

Autores como Rolando, Rovinetti, Mancini, entre outros, apresentam esses mesmos conceitos da comunicação normativa, com variações apenas de redação ou estilo, mas não dos princípios que norteiam essa dimensão. Todavia, embora seja consensual a necessidade da comunicação das leis, uma crítica bastante severa aparece em estudiosos que tratam do tema sob a ótica da linguagem empregada nesta divulgação das leis e dos meios utilizados para a finalidade. Faccioli diz que a comunicação normativa é a base da comunicação pública. E argumenta que “não é pensável, de fato, qualquer atividade de relação e de troca entre as instituições do Estado e os cidadãos, se estes não são colocados em condições de conhecer e de compreender as leis”. E indica dois aspectos a serem considerados: a escrita das disposições normativas; e sua publicidade. Quanto ao primeiro aspecto, ela pondera que é sabido “o quão ‘obscura’ é a linguagem das leis e como elas utilizam uma terminologia técnica que se destina aos envolvidos diretamente nos trabalhos em questão e resulta incompreensível para a maioria do público”.

Sobre o tema, Lawrence Friedman (1978) afirma que a obscuridade da linguagem jurídica objetiva legitimar a autoridade do sistema jurídico, na base do segredo e de sua separação dos cidadãos. Para o autor, a “linguagem jurídica é uma linguagem especial, e, por isso, é especial também a profissão jurídica. A educação em uma atividade técnica muda uma ocupação para uma ‘profissão’. A linguagem jurídica, por isso, possui um valor simbólico; é um sinal de *status* e não só um instrumento de comunicação”.

Outro elemento de avaliação destacando como a obscuridade comporta frequentemente a não aplicabilidade das leis, por causa de sua ambiguidade, incoerência e irracionalidade, é preconizada por Michele Ainis (1997 apud Faccioli, 2000). Nesse sentido, a obscuridade da linguagem não só constitui uma distância entre o texto e seus possíveis leitores, mas também favorece uma menor aplicação das normas. Parte dos pesquisadores destaca como a linguagem usada pelas administrações apresenta, além da obscuridade que herda da linguagem jurídica, aspectos específicos de complexidade. Cada administração, de fato, usa duas linguagens técnicas: “uma comum a todas as administrações (constituída, principalmente, por termos jurídicos); outra relativa a seu setor específico”. Além disso, “os documentos administrativos não são escritos em função do destinatário final, mas, antes, para serem submetidos aos controles internos (dirigentes, núcleos de avaliação) ou externos (contabilidade)”. Não deve ser esquecida, por fim, a tradição burocrática de adaptar velhos documentos a novos casos, reutilizando textos já existentes, muitas vezes relativos a tempos longínquos e que usam uma terminologia em desuso e, assim, particularmente obscura a quem a lê na atualidade.

Quando passamos ao modo como são publicados os textos, chegamos aos Diários Oficiais, instrumentos necessários de publicidade das informações sobre disposições normativas, mas certamente insuficientes para um efetivo conhecimento por parte do público. De fato, os cidadãos deveriam saber que uma lei do seu interesse está publicada em determinado número do *Diário Oficial* de modo a poder procurá-la e, ainda, de conseguir compreender o que diz o texto relacionado a ela. Aínis sublinha como a publicação no *Diário Oficial* pressupõe um conhecimento hipotético e virtual do direito escrito, sabendo-se que a mesma tiragem do periódico oficial garante uma única cópia para aproximadamente 2.800 habitantes<sup>2</sup> e, portanto, circula mais nos escritórios das instituições sem realmente atingir os cidadãos. Aqui se encontra a finalidade da comunicação normativa: fazer que a informação das leis chegue ao cidadão por meios de difusão mais oportunos e acessíveis e que o texto seja redigido de modo compreensível e claro.

Segundo Franca Faccioli, é este um dos âmbitos da comunicação pública em maior desenvolvimento e a respeito do qual as instituições estão mais empenhadas na Itália. Isso se evidencia em dois momentos: a formação da “Comissão para o *legal drafting*”, requerida pelo presidente da Câmara dos Deputados, Luciano Violante, com o objetivo de chegar à redação de textos jurídicos compreensíveis, e a realização do projeto para a simplificação da linguagem administrativa que produziu o “Manual de estilo” e também um *software* para a redação da modulística e dos textos administrativos do governo italiano.

O fato é que sem conhecimento das leis não há como cobrar ao cidadão o seu cumprimento e, do outro lado, não há como reivindicar ao Estado a realização dos direitos fundamentais e sociais a que fazem jus.

No campo específico da linguagem, Charaudeau ressalta que, entre os diversos tipos de discursos, é o informativo que ocupa uma posição nuclear, pois “os discursos demonstrativo, didático e propagandista compreendem de algum modo uma parte da atividade informativa”. Vai além, ao constatar que o discurso informativo tem não só uma relação próxima ao imaginário do saber, mas também com o imaginário do poder, entre outras razões “pela autoridade que o saber lhe confere”. De certo modo, essa ideia converge com os autores defensores da tese de reserva de poder aos operadores da ciência jurídica: “[...] basta que se saiba que alguém ou uma instância qualquer tenha a posse de um saber que nos torna dependentes dessa fonte de informação. Toda instância de informação, quer queira, quer não, exerce um poder de fato sobre o outro” (Charaudeau, 2012, p.63).

---

2 O *Diário Oficial do Estado de São Paulo* tem uma tiragem diária de 14.509 exemplares em cinco cadernos: Executivo 1 para normas gerais e específicas do governo do Estado (4.677 exemplares), Executivo 2 para as normas referentes ao funcionalismo público (2.170 exemplares), Cidade de São Paulo para as normas da Capital (6.757 exemplares), Empresarial para normas e divulgações organizacionais (885 exemplares) e OAB (20 exemplares). Na internet, o *Diário Oficial* está disponível para consultas gratuitas no endereço [www.imprensaoficial.com.br](http://www.imprensaoficial.com.br). A população estimada do Estado, em janeiro de 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de 41.384.039 habitantes.

## Trabalhadores de *call centers* e as LER

Os trabalhadores brasileiros gozam, ao lado dos direitos fundamentais individuais, de direitos sociais gerais, de amparo estatal quanto à preservação da vida e da saúde nas atividades laborais. Leis específicas definem as situações de risco e suas consequências na vida do trabalho, nos aspectos físico e mental. E o texto dessas leis nem sempre é acessível e, quando o é, nem sempre é compreensível pelo interessado – casos típicos da obscuridade da lei, tratada neste artigo.

O cenário do trabalho passou e ainda passa por transformações importantes nos últimos trinta anos, sob a batuta das inovações tecnológicas que promovem maior celeridade nas comunicações e no modo de produção das organizações e instituições. Uma dessas mudanças é a terceirização, cujas consequências na saúde do trabalhador são destacadas por Celso Amorim Salim (2003):

- a) segmentação e diferenciação dos trabalhadores quanto às condições de trabalho – por exemplo, em relação ao gradiente de afastamento desde o centro da cadeia produtiva até as diversas unidades periféricas;
- b) por um lado, pulverização da base e enfraquecimento do poder sindical; por outro, flexibilização dos direitos trabalhistas;
- c) redução dos empregos diretos e indiretos ao longo da cadeia produtiva;
- d) intensificação do ritmo de trabalho e aumento da pressão no ambiente de trabalho.

Paralelamente, o crescimento do Setor de Serviços na economia traz, de forma reflexa, “uma nova tendência quanto ao quadro acidentário no país”. Em 1999, relata Salim, “pela primeira vez na história laboral do país, tivemos uma maior ocorrência de acidentes de trabalho no Setor de Serviços”. Dados na Previdência Social mostram que, em 1997 e 1999, a participação desse setor subiu de 38,7% para 44,6%, enquanto a indústria apresentou queda de 49,2% para 44,2%.

Nesse contexto, um breve estudo exploratório foi realizado com trabalhadores de *call centers*, do Setor de Serviços, no segundo semestre de 2012. Foram sorteados, aleatoriamente, vinte telefones de atendimento de setores públicos e privados<sup>3</sup>, atividade em que os atendentes digitam ininterruptamente dados e informações de clientes ou usuários. O assunto em pauta foram as Lesões por Esforços Repetitivos (LER) que, conforme as “Dicas de Saúde”, do Ministério da Saúde, é:

---

<sup>3</sup> Quatro bancos, duas operadoras de cartão de crédito, quatro prefeituras do estado de São Paulo, duas operadoras de telefonia móvel, quatro prestadores de serviços ligados ao setor público, quatro serviços de atendimento ao consumidor de organizações privadas: dois do setor alimentício, um de eletrodomésticos e um do setor de higiene

*a lesão causada pelo desempenho de atividade repetitiva e contínua, como tocar piano, dirigir caminhões, fazer crochê, digitação etc. A LER é uma lesão relacionada com a atividade da pessoa, e em alguns casos pode ser entendida como uma doença ocupacional, e ocorre sempre que houver incompatibilidade entre os requisitos físicos da atividade ou tarefa e a capacidade física do corpo humano. Alguns fatores de risco contribuem para a instalação desta lesão, dentre eles: movimentos repetitivos, tracionamentos, postura incorreta, içamento de pesos etc.*

No mesmo documento, o Ministério informa que estas lesões instalam-se aos poucos, no organismo humano e chega a passar despercebida durante toda a vida de trabalho. Quando a doença é percebida o comprometimento da área afetada já é bastante severo, chegando a causar deformações permanentes nos órgãos afetados. A digitação intensiva é uma das causas mais comuns da incidência da LER e é a que mais tem contribuído para o aumento do número de casos de doenças ocupacionais. A portaria nº 1.399/GM, de 18 de novembro de 1999, que regulamenta as LER, entre outras doenças e acidentes laborais apresenta-se conforme a tabela seguinte:

<b>Quadro 1</b>	
<b>Doenças do sistema nervoso relacionadas com o trabalho</b>	
(Grupo VI da CID-10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posições forçadas e gestos repetitivos (Z57.8)</li> </ul>
Mononeuropatias dos Membros Superiores (G56.): Síndrome do Túnel do Carpo (G56.0); Outras Lesões do Nervo Mediano: Síndrome do Pronador Redondo (G56.1); Síndrome do Canal de Guyon (G56.2); Lesão do Nervo Cubital (ulnar): Síndrome do Túnel Cubital (G56.2); Lesão do Nervo Radial (G56.3); Outras Mononeuropatias dos Membros Superiores: Compressão do Nervo Supra-escapular (G56.8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posições forçadas e gestos repetitivos (Z57.8)</li> </ul>
Mononeuropatias do membro inferior (G57.-): Lesão do Nervo Poplíteo Lateral (G57.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posições forçadas e gestos repetitivos (Z57.8)</li> </ul>

*Fonte:* Ministério da Saúde – Cadernos de legislação em saúde do trabalhador.

A Norma Regulamentadora número 17 (NR 17) também estabelece várias recomendações ergonômicas relativas ao ambiente do trabalho, dentre elas a de que o trabalho efetivo de digitação não pode ultrapassar cinco horas por dia e que a cada cinquenta minutos de digitação deve haver uma pausa de dez minutos.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

A partir dessas informações, consideradas básicas e indispensáveis para a prevenção e/ou detecção da doença, elaborou-se o seguinte roteiro a ser empregado na entrevista com os atendentes:

- 1) Você sabe o que são Lesões por Esforços Repetitivos?
- 2) Se não, encerrar a entrevista.
- 3) Se sim, pedir que o (a) atendente explique do que se trata.
- 4) A sua empresa (ou órgão, ou instituição) promove algum tipo de atividade para prevenção de doenças e acidentes de trabalho? Quais?
- 5) Você tem conhecimento de alguma lei que trata do assunto doenças e acidentes de trabalho?
- 6) Diante da tabela de doenças que você recebeu (enviada aos entrevistados por email) você sabe o que elas significam?
- 7) Na sua opinião, alguma doença própria da atividade que você desenvolve está na lista da tabela?

A metodologia para as entrevistas seguiu o seguinte trajeto: foram feitas ligações aleatórias aos *call centers* descritos anteriormente. Ao atendente foi explicada a intenção do telefonema e verificada sua disponibilidade e vontade de colaborar. Para obter os vinte entrevistados foram necessárias 47 tentativas, 27 das quais não aceitaram a participação. Selecionados os participantes, foi enviada a cada um deles uma cópia da tabela Doenças do Sistema Nervoso Relacionadas com O Trabalho. Dois dias depois do envio da tabela as entrevistas foram realizadas, por telefone. Esse canal foi escolhido porque nem sempre os *call centers* têm base em uma só cidade; estão espalhados por municípios da Região Metropolitana de São Paulo e de várias cidades do interior paulista e de outros estados brasileiros. Um dos filtros utilizados na abertura da entrevista foi justamente a localização física do *call center* e aqueles situados fora do estado de São Paulo foram descartados para delimitação geográfica da pesquisa.

À primeira questão, nove entrevistados não sabiam o que eram as LER, dez já tinham ouvido falar vagamente e apenas um sabia.

Entre o que sabia e os que já tinham ouvido falar apenas quatro souberam descrever partes da doença ou seus sintomas, e um a descreveu detalhadamente.

Entre as empresas ou órgãos públicos dos entrevistados quinze delas promovem algum tipo de atividade de prevenção de acidentes de trabalho, todos ligados às atividades das CIPAs. Em um dos casos, a ginástica laboral era frequente e obrigatória para todos os empregados.

Perguntados sobre alguma lei que trata de doenças ou acidentes de trabalho, a resposta foi unânime: todos citaram a Consolidação das Leis do Trabalho, a aposentadoria por invalidez como leis.

A reação à tabela das doenças foi de surpresa e todos os entrevistados desconheciam o texto apresentado sem sequer conseguir pronunciar as palavras: “nem consegui saber o que era”, “parece língua estrangeira”, “não tenho nem ideia do que é”, “cruz credo, coisa difícil” foram algumas das respostas – quase todas arrematadas com observações bem humoradas e risos.

E, consequência natural, a totalidade dos entrevistados não sabia se alguma daquelas doenças poderia incidir sobre sua atividade profissional.

Alguns dias após a entrevista, foi enviado a todos o link do Ministério da Saúde que contém um folder explicativo de LER. Doze entrevistados responderam declarando-se impressionados com a gravidade da doença e agradecendo pelas “dicas” contidas no material do Ministério.

## Conclusão

A publicidade é um dos mais importantes pressupostos para a realização da cidadania, em democracias constitucionais que prezam a transparência como mecanismo de acesso, *accountability* e realização plena dos direitos das pessoas. Neste sentido, a publicidade das leis a comunicação normativa ou comunicação jurídico-formal – é um dos meios mais eficazes para organizar a sociedade sem a geração de conflitos desnecessários e com as divergências sendo tratadas em pé de igualdade por todos que a ela pertencem.

Ora, a linguagem e o próprio discurso legal constituem barreiras intransponíveis para um povo que, como o brasileiro, ainda exhibe um nível espantoso de analfabetismo funcional. Mesmo trabalhadores com curso médio completo, como a maior parte dos entrevistados em *call centers*, apresentam dificuldades para interpretar as leis que lhes dizem respeito direta ou indiretamente – isto se conseguirem decifrar suas palavras componentes.

Talvez essa obscuridade das leis traga consigo o DNA do estamento burocrático brasileiro e tenha em seu cerne o intuito da dominação pela ignorância. Talvez seja apenas a manutenção das vaidades em áreas de nobre formação escolar.

Seja qual for a origem ou a intenção dessa obscuridade das leis, importa inserir a reflexão no campo da comunicação pública de órgãos oficiais de um Estado democrático como prioridade porque, afinal, ninguém pode escolher ou questionar aquilo que desconhece.

## Referências bibliográficas

BARROS, S. R. de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas/SP, 2008.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. 9.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BROTTO, C. *Comunicazione e relazione all'interno dell'ente pubblico*. San Marino: Maggioli, 2005.
- CALMON, P. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?, *Revista de Administração Pública*, n. 90(2), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, fev.-abr. 1990.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.
- CHARAUDEAU, P. *Discurso das mídias*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2012.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 13.ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.
- HABERMAS, J. *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. 8.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2004
- MANCINI, P. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5.ed. Bari: Editori Laterza, 2008.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Dicas em Saúde – lesões por esforços repetitivos*. 2009. Disponível em: <<http://www.saúde.gov.br>>.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos de Legislação em Saúde do Trabalhador*. 2v. 2005. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>.
- ROLANDO, S. *Comunicazione pubblica: modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino*. Milão: Ore, 1992.
- SALIM, C. A. Doenças do trabalho: exclusão, segregação e relações de gênero, *São Paulo em Perspectiva*, v.17, n.1, São Paulo, jan.-mar. 2003.



# Comunicação pública: construindo um conceito

Marina Koçouski

## Resumo

No Brasil, o conceito de *comunicação pública* ainda é recente e a bibliografia sobre o tema, escassa. Alguns autores nacionais têm se destacado, desde meados da década de 1990, em estudos sobre o tema: Elizabeth Pazito Brandão (2009), Heloiza Matos (2009), Jorge Duarte (2009), Maria José da Costa Oliveira (2004); Eugênio Bucci (2008); Luiz Martins da Silva (2010) e Mariângela Furlan Haswani (2010).

A principal referência nos estudos brasileiros de *comunicação pública* é o resumo de *La communication publique* (1995[2005]), do francês Pierre Zémor. Recentemente, outros autores internacionais têm se destacado nos estudos, como o colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2003, 2010a, 2010b; López et al., 2004) e o italiano Paolo Mancini (1996/2002[2008]).

Este artigo aborda a conceituação de comunicação pública (CP) a partir dos três autores estrangeiros citados e da maneira como o conceito vem sendo desenvolvido no Brasil. Além disso, destaca o papel do Estado na comunicação pública. Ao final, propomos uma nova definição para o termo.

**Palavras-chave:** Comunicação pública, esfera pública, cidadania, comunicação estatal, direito à informação.

## Comunicação pública: uma expressão ou um conceito?

Como uma expressão genérica, o termo “comunicação pública”<sup>1</sup> é usado por vários autores para relatar situações diversas, ou mesmo alheias ao conceito com o qual estamos trabalhando. Conforme McQuail, “na maioria dos casos, ‘comunicação pública’ se refere à complexa rede de **transações informais, expressivas e solidárias** que ocorrem na ‘**esfera pública**’ ou no espaço público de qualquer sociedade [...]” (2012, p.17, grifos nossos).

Essa percepção de “comunicação pública” está associada à concepção de **esfera pública** habermasiana, na qual o “público” contesta livremente, ao mesmo tempo que sofre a influência dos setores sistêmicos. Em outras palavras, a “comunicação pública” habermasiana é uma “comunicação do público”. Como Habermas pensa um tipo-ideal de comunicação – teoria da *ação comunicativa* – que é voltado ao entendimento, podemos dizer que a “comunicação pública” pode ser considerada como uma parte do conceito do qual estamos tratando, mas não o próprio conceito.

Entre os pesquisadores italianos, é comum ambientar o conceito de comunicação pública a partir do que eles chamam de “nova esfera pública”. Nela, as organizações assumem papéis de emissoras de informação, que vão além do tradicional universo dos *media*. Nesse contexto, Habermas é referenciado em estudos relativos à Internet, espaço onde existe uma relação comunicativa em níveis mais horizontais (Mancini 1996/2002 [2008]; Grandi 2001[2002]).

Para McQuail (2012, p.17), a esfera pública pode ser entendida, em sentido mais moderno, como, principalmente, o tempo e o espaço dedicados por canais e redes de comunicação de massa a assuntos de interesse geral. Isso remete à observação de Venício Artur de Lima, para quem somente os *media* têm o “poder de definir o que é público no mundo contemporâneo” (Lima, 2006, p.10). E, ainda, a Luiz Martins da Silva, que diz que a comunicação pública associada à ideia de mediatização é tautológica: “todo processo de comunicação de massa é, por natureza, público” (Silva, 2010, p.53).

De maneira ainda mais abrangente, a “comunicação pública”, segundo Marjorie Ferguson, compreende “aqueles processos de troca de informações e cultura entre instituições, produtos e públicos de mídia que são compartilhados socialmente, que são amplamente disponíveis e que são comuns por natureza” (Ferguson, 1990, p.ix apud Mcquail, 2012, p.17-18). Na perspectiva de Ferguson, a “comunicação pública” é traduzida como tudo aquilo que aparece, ou seja, que é divulgado, visível ou disponível.

O colombiano Jaramillo López observa alguns traços se inter cruzam no conceito de *comunicação pública*:

---

1 Usaremos “comunicação pública” (entre aspas) sempre que o termo for usado de uma forma genérica, que não corresponda ao conceito que pretendemos desenvolver.

*Se ha escrito suficiente sobre el concepto comunicación pública y los límites que acercan y distancian los diversos enfoques que se acogen a esta denominación, de tal manera que ya es posible identificar por lo menos tres rasgos comunes a todas esas aproximaciones: primero que comprensión de lo público; segundo que opera en diferentes escenarios, entre los es una noción de la comunicación asociada a alguna cuales se destacan el estatal, el político, el organizacional y el mediático; y tercero que es una idea vinculada a principios como la visibilidad, la inclusión y la participación. (López, 2010b, p.1)*

## A comunicação pública na visão francesa de Zémor

*La communication publique* (1995[2005]) é o título mais conhecido de Pierre Zémor e referência nos estudos brasileiros sobre *comunicação pública*. A análise do autor parte da ideia de que a comunicação está presente em toda a parte. Para ele, a *comunicação pública* é definida pela legitimidade do interesse geral e estende-se para além do domínio público segundo o estrito senso jurídico. Ela acompanha a aplicação de uma regra, o desenvolvimento de um procedimento e a elaboração de uma decisão. As mensagens são, por princípio moral, emitidas, recebidas e tratadas por instituições públicas “em nome do povo”.

Para Zémor (1995[2005], p.5), as finalidades da *comunicação pública* não podem ser dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas, cujas funções são: a) informar; b) escutar; c) contribuir para assegurar a relação social e; d) acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais.

O interesse geral, segundo o autor, é o resultado de compromissos entre indivíduos e grupos da sociedade unidos por um “contrato social”, num quadro em que se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudências e hábitos. As negociações e compromissos em dado momento transmutam-se no Direito. Este, por sua vez, não está ambientado em horizontes fechados. Cabe aos poderes públicos a tarefa de evoluir em termos de regulação, direito e reformas, assim como manter o nível de informação (Zémor, 1995[2005], p.6-9).

Nota-se que, para Zémor, o Estado é o ator central da *comunicação pública*. Para ele, é um erro usar a “metáfora da empresa privada” no serviço público, tratando o cidadão como um cliente. O suposto “cliente-cidadão”, segundo ele, é no mínimo comparável a um acionista que contribui para a manutenção daquela estrutura. E, além disso, acumula a função de eleitor, com poder de decidir quem será o seu futuro “fornecedor”. O desafio da *comunicação pública*, portanto, é acionar o receptor, ou seja, o lado do “cidadão-receptor”.

O autor coloca, ainda, a comunicação cívica como forma de *comunicação pública* na berlinda, devido à tentação de personalização ou de apropriação das causas de utilidade pública que ela oferece. Segundo Zémor (1995[2005], p.54):

*a ética da comunicação pública, que se junta no seu prazo à sua eficácia, baseia-se no respeito de cada emissor do grau de consenso social junto à mensagem. Um conteúdo cívico, no contrato republicano tácito passado com o cidadão, deve ser diferenciado das ideias políticas no debate, como promoção ou da propaganda para interesses concorrentes, específicos ou partidários.*

## A comunicação pública e a comunicação política em Zémor

Para Zémor (1995[2005]), a comunicação política é, sem dúvida, pública. Mas ele se pergunta: toda comunicação pública é política? Segundo ele, a vida pública é marcada por escolhas políticas. A prática do Estado de Direito requer uma separação entre a comunicação relacionada à conquista do poder e a comunicação relativa ao exercício do poder.

A seguir, apresenta-se uma síntese do pensamento de Zémor na carta deontológica da comunicação pública:

### Quadro 1

#### As dez regras de ouro: carta de comunicação pública

#### Carta deontológica da comunicação pública

##### Campo de aplicação

- A comunicação pública tem por finalidade a troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social, em papéis de regulação, de proteção e de antecipação que incumbem aos poderes e aos serviços públicos;

- A comunicação pública inclui toda comunicação efetuada por agentes que trabalham em instituições públicas, empresas ou estabelecimentos com missão de interesse público, ou ainda por qualquer outra pessoa que cumpra especificações emitidas por uma instituição pública;

- Todas as pessoas que exerçam uma atividade de comunicação em um quadro de organização pública são submetidas a obrigações específicas: seus deveres não se identificam àqueles de uma pessoa que exerce uma função de comunicação em uma organização privada:

- a) a comunicação pública deve favorecer o acesso à informação, promover a transparência e melhorar o relacionamento de serviços;
- b) ela deve também acompanhar os atos e decisões públicos em seu desenvolvimento, anúncio e execução prática.

##### Princípios de ação

1) A comunicação pública deve estar a serviço do interesse geral como é definido legalmente:

- ela deve ser a serviço da instituição ou empresa em nome da qual se comunica na medida em que essa comunicação não ignora o interesse geral ligado à missão da instituição;
- ela deve se resguardar de ser a serviço de interesses particulares que sejam contraditórios ao interesse geral;
- as mensagens de interesse geral não devem, em sua expressão, ser desviadas para fins particulares.

2) Comunicadores públicos são responsáveis ao mesmo tempo diante da autoridade pública, da organização à qual se comunicam e diante dos cidadãos ou qualquer pessoa interessada pela comunicação pública.

3) A comunicação deve considerar, nos seus ...

A comunicação pública deve prestar contas a cada um do Estado das informações e motivações das decisões que a ele se referem;

A comunicação pública deve assegurar:

- a difusão ampla de decisões públicas a fim de não privilegiar destinatários particulares, na medida em que eles contribuirão para a melhor informação do público;
- o acesso às informações que as instituições são obrigada a pôr em público;
- a igualdade de tratamento aos jornalistas, levando em conta os tipos de medias e seus públicos;
- não enganar seus destinatários por omissão.

A comunicação pública deve intervir o mais depressa possível e nos momentos mais adequados para a maioria das pessoas interessadas na elaboração e na tomada de decisões das quais ela deve fazer parte.

A comunicação pública deve favorecer os trâmites e os procedimentos que permitam a cada um dos destinatários interessados de se exprimir todo momento em um processo de decisão.

##### Regras de comportamento

1) Ser, particularmente na conduta das operações de comunicação, atento aos dispositivos legais que preservam a igualdade dos cidadãos e que asseguram o bom uso do dinheiro público:

- evitar a mistura de gêneros entre a comunicação institucional (meios, recursos, procedimentos públicos) e a comunicação política (partidária);
- considerar a comunicação como parte integrante do serviço ofertado ao público, ou seja, incluída no funcionamento da instituição pública;
- garantir critérios objetivos de atribuição de recursos aos prestadores, notadamente em razão de seu saber-fazer.

2) Privilegiar a informação e a explicação e não ceder somente aos artificios da sedução.

Procurar a coerência entre a comunicação institucional externa e a comunicação interna, em especial entre a imagem dada e a identidade vivida.

## A comunicação pública em Jaramillo López

Juan Camilo Jaramillo López entende que a *comunicação pública* é um conceito habermasiano, pois acontece na esfera pública conforme aquela descrita por Habermas (López et al., 2004, p.5; López, 2010b, p.8). Seu enfoque parte de uma ideia de mobilização social e grande parte de seu pensamento aparece sintetizado na obra *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado. MCPOI* (López et al., 2004). Esse trabalho surgiu a partir da análise de experiências comunicativas relativas ao episódio do terremoto que devastou a zona cafeeira colombiana em 1999, e também em artigos do autor publicados no site *The Communication Initiative Network*.<sup>2</sup>

Para ele, a *comunicação pública* nasce da relação que existe entre a comunicação e a política, considerando que o público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos (López, 2003, p.1). Mesmo entendendo a *comunicação pública* como aquela que ocorre na esfera pública habermasiana, o autor leva em conta que a proposta de Habermas de formação de uma discussão racional e irrestrita entre participantes tem uma conotação ideal-utópica<sup>3</sup> (López, 2010a, p.3).

Na Colômbia, a percepção da *comunicação pública* como um conceito ainda é recente. Sua base é o “modelo macrointencional de comunicação”, desenvolvido por José Bernardo Toro e sua equipe de comunicadores da Fundação Social, entre 1985 e 1999 (López, 2010b, p.1-3). Esse modelo consiste em aplicar aos elementos básicos da comunicação – emissor, mensagem, receptor e ao próprio processo de comunicação – a ideia de mobilização social (López et al., 2004, p.7). Apoiar-se, ainda, no princípio das mediações, formulado por pesquisadores contemporâneos de comunicação: a mensagem que chega ao destinatário final é o resultado de reinterpretções.

Conforme López, múltiplos intermediários conferem à comunicação um sentido “compreensível e apreensível”, repassando a informação aos receptores finais. Daí parte a noção de José Bernardo Toro de “reedição”, em que ninguém reproduz ou multiplica um sentido de forma mecânica (automática), mas, sim, apropria-o e, ao fazê-lo, converte-o em seu próprio conteúdo.

Para López (2010a, p.4-5), a *comunicação pública* abarca cinco dimensões:

- 1) **Política:** relacionada à construção de bens públicos e propostas políticas. Conhecida como “comunicação política”, também se inscreve claramente no marco mais amplo da *comunicação pública*;

<sup>2</sup> The Communication Initiative Network: <[www.comminet.com/global/spaces-frontpage](http://www.comminet.com/global/spaces-frontpage)>, link Latin America. Outra parte dos textos de Jaramillo López que usamos foi gentilmente encaminhada pelo autor por e-mail.

<sup>3</sup> Isso não quer dizer que López considere a comunicação pública um ideal-utópico. Dentre os estudiosos de Habermas, Benhabib (1992, p.85-95) aponta, inclusive, que é justamente essa ideia de participação irrestrita e igualitária em termos de oportunidades que permite o amplo debate na esfera pública.

- 2) **Mediática:** ocorre nos cenários dos meios de comunicação, seja no desencadeamento de processos culturais por meio do entretenimento, como também, e principalmente, quando é orientada para a gestão da informação e a criação de agenda pública.
- 3) **Estatal:** tem a ver com as interações comunicativas entre o governo e a sociedade. É a dimensão que tende a predominar no imaginário coletivo quando se fala de *comunicação pública*.
- 4) **Organizacional:** uma organização, ainda que privada, é um cenário onde mensagens e interesses de grupos buscam predominar e impor seus sentidos. Possui uma “esfera pública” de caráter corporativo que compreende códigos de comportamento, práticas, instâncias e benefícios de interesse coletivo.
- 5) **Da vida social:** são interações comunicativas espontâneas ou não, de movimentos e organizações sociais, nos quais interagem grupos ou coletividades e lançam-se propostas de interesse público e coletivo.

Considerando que López volta-se à mobilização social, ele estabelece uma relação entre os níveis de comunicação e de participação social:

**Figura 1**  
**Modelo de participação crescente.**



Os níveis de comunicação são: a) informação: compreende a capacidade de informar e a necessidade de ser informado, tendo por instrumento básico a notícia; b) consulta: corresponde à ideia de consultar e de ser consultado por meio de entrevistas, pesquisas,

grupos específicos, mesas de consulta e sondagens de opinião; c) deliberação: consiste na capacidade de deliberar e na disposição em reconhecer os argumentos do outro em ambientes como foros, painéis locais de debate público e discussões em grupo; d) consenso: fundamenta-se na disposição de apresentar e negociar os próprios interesses em mesas de negociação ou debate, e; e) corresponsabilidade, que é a capacidade de assumir compromissos de forma corresponsável, mediante uma gestão compartilhada (López et al., 2004, p.44).

O autor defende ainda que “*advocacy*” (advocacia) – termo inglês que se refere a “advogar”, “defender uma causa”, “promover políticas” – é uma ação de comunicação e, mais especificamente, de *comunicação pública*. Trata-se de uma prática de convocação e de construção de propósitos comuns em busca da formação de sentidos compartilhados relativos a assuntos de interesse coletivo. Diferencia-se, portanto, do “*lobbying*”, que se volta a objetivos particulares ou a benefícios estritos a uma única pessoa.

## Comunicação pública para Paolo Mancini

Para o italiano Paolo Mancini (2008), o conceito atual de *comunicação pública* está diante de um cenário no qual ganha força a concepção de que a informação é um direito de cidadania. O autor define o campo da comunicação pública a partir de três dimensões que estão inter-relacionadas: a) os promotores ou emissores; b) a finalidade e c) o objeto.

Sua percepção é de que **os promotores ou emissores** da *comunicação pública* podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas. Essa classificação não se dá estritamente pela natureza jurídica, mas também pela combinação desta com o campo de intervenção das organizações. Para Mancini, a **finalidade** é a dimensão que mais delimita o campo da comunicação pública: a comunicação não deve ser orientada para o alcance de uma vantagem econômica imediata, como a venda de produtos ou a troca para fins comerciais.

A última dimensão que delimita o campo da comunicação pública é o **objeto**: aquilo que Arena define como “negócios de interesse geral” (Arena, 1995 apud Mancini, 2008, p.x) ou *public affairs*. Mancini aponta que os interesses gerais são aqueles que dizem respeito à comunidade como um todo, que produzem efeitos, antes de tudo, sobre as interações entre os diversos subsistemas sociais nos quais a comunidade se articula e, mais adiante, sobre as esferas privadas consequentemente envolvidas. Para ele: “a identificação dos ‘assuntos de interesse geral’ não é obviamente coisa fácil mesmo porque as dimensões do público e do privado tendem a confundir-se sempre mais frequentemente e a conjugarem-se em base a combinações sempre novas” (Mancini, 2008, p.x).

Duas noções são imprescindíveis quando se trata do objeto da *comunicação pública*: a publicidade e a sociedade civil. Por publicidade, entende-se a propriedade de as instituições serem abertas, acessíveis, disponíveis em fornecer informações de interesse geral. Estas podem ser passivas ou ativas. No primeiro caso, as instituições mostram-se disponíveis

às demandas, ao controle externo, mas não intervêm ativamente na produção da notícia; limitam-se apenas a aplicar a máxima transparência. No segundo caso, as instituições promovem um fluxo comunicativo com o exterior, veiculando conhecimento e intervindo sobre as percepções e os comportamentos de seus referentes.

Mancini sugere a análise da *comunicação pública* a partir de duas taxionomias diferentes. Na primeira taxionomia, a comunicação desenvolve-se a partir de dois eixos: a) **comunicação funcional**, que tem por objetivo estabelecer e tornar conhecidas as tarefas desempenhadas em cada sistema social; e b) **comunicação com funções de integração simbólica**, destinada à circulação de valores e símbolos de interesse geral. Em ambos os casos, a *comunicação pública* desenvolve tarefas de integração social.

Já a segunda taxionomia propõe o inter cruzamento entre promotores/emissores, finalidade e objeto. Assim, distinguem-se três tipologias diferentes de análise: a) *a comunicação de instituição pública* – aquela realizada por organizações que são unicamente públicas e que têm por objeto a sua atividade; b) *a comunicação política*, que apresenta os argumentos controversos de interesse geral sob os quais existem pontos de vista contrastantes; e finalmente c) *a comunicação ou publicidade social* – realizada por instituições públicas, semipúblicas ou privadas, nesse último caso, principalmente organizações não governamentais (ONGs) e instituições de caridade.

O conceito atual de *comunicação pública*, segundo Mancini, considera que a publicidade não pode mais ser assegurada, como foi nos decênios passados, apenas pela informação jornalística, que é cada vez mais dependente da comunicação proveniente de outras organizações.

Assim, o campo da *comunicação pública* afirma-se a partir de três diferentes raízes: a) a ampliação das competências do Estado (*welfare state*); b) o aumento da consciência dos cidadãos acerca de seus direitos de cidadania, com destaque para o crescente reconhecimento de que a informação é um direito; c) a formação de uma nova estrutura da esfera pública, um desdobramento daquela descrita por Habermas (Mancini, 2008, p.63).

## A comunicação pública no Brasil

Consideramos o conceito de *comunicação pública* algo muito recente, que começou a ser discutido em meados da década de 1980, principalmente na Europa. No Brasil, dois fatores foram cruciais para o interesse despertado pela *comunicação pública* nos meios acadêmicos: a redemocratização do país, em 1985, e a Constituição Federal de 1988, que garantiu legalmente a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão e a divulgação e transparência dos atos de governo.

A *comunicação pública* foi inicialmente descrita como uma evolução da comunicação governamental (Duarte, 2007, p.63). Nesse sentido, Brandão (2009) aponta que há

uma preocupação dos pesquisadores brasileiros em frisar que a *comunicação pública* não é comunicação governamental. Maria José da Costa Oliveira diz que a comunicação pública é um conceito mais amplo, cuja realização se dá “não só por governos, como também por empresas, Terceiro Setor e sociedade em geral” (2004, p.187).

Outra tendência dos autores é um cuidado excessivo em definir a *comunicação pública* a partir do que ela não é, sem haver um acordo sobre o que ela é ou deveria ser (Brandão, 2009, p.15).

Para Duarte, a atuação em *comunicação pública* exige: a) privilegiar o interesse público em relação ao privado ou corporativo; b) centralizar o processo no cidadão; c) tratar a comunicação como um processo dialógico; d) adaptar instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses públicos; e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo (2009, p.59).

Parte da dificuldade dos autores brasileiros em definir o campo de atuação da *comunicação pública* reside na ausência de inter cruzamento entre as três dimensões apontadas por Mancini: os promotores/sujeitos, a finalidade e o objeto.

O glossário de *comunicação pública*, de Duarte e Veras (apud Matos, 2009), apresenta duas formulações sugeridas por Heloiza Matos e Elizabeth Pazito Brandão:

*Matos define comunicação pública como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. A autora relaciona comunicação pública com democracia e cidadania e pensa a comunicação pública “como um campo de negociação pública, onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima”. Na mesma direção, Brandão define comunicação pública como “o processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”. (Matos, 2009, p.49)*

A influência de Zémor (1995[2005]) é nítida nas elaborações das autoras, dada a centralidade do Estado e do governo em suas acepções, ainda que haja destaque para o papel de outros sujeitos como atores de *comunicação pública* – Matos, por exemplo, enfatiza a sociedade civil. O setor privado aparece como sendo a “sociedade”: nota-se que elas não falam de sociedade civil especificamente – que na sociologia define-se como à parte do mercado – mas, sim, da sociedade em geral.

## ○ público e o estatal

O ponto mais nevrálgico da definição de *comunicação pública* no Brasil hoje é a distinção entre o “público” e o “estatal”. Obviamente, o público não se resume ao estatal, porém, o estatal é público, independentemente de estar ou não presente na esfera pública.

Essa é a questão: público e *esfera pública* não são exatamente sinônimos.

Conforme observa Bobbio (2010, p.14-15), o significado do par público/privado, cuja origem está no Direito Romano, remete respectivamente àquilo que pertence a grupos e a indivíduos. Não pode ser confundida com sua outra acepção (não coincidente), na qual “público” refere-se àquilo que é manifesto e/ou visível (presente na esfera pública) e privado ao que está restrito a um grupo de pessoas. Em razão disso, Bobbio (2006, p.102) chega a considerar a obra *Mudança estrutural da esfera pública* (1962 [2003]), de Habermas, como sendo “discutível”, uma vez que, para ele, ao longo de todo o percurso histórico, o autor alemão não distingue os dois significados da palavra “público”.

Conforme aponta Bobbio, “o poder público é o poder público no sentido da grande dicotomia mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (2010, p.28). Em outras palavras, o estatal não precisa estar visível para ser considerado público. Especificamente em relação a informações, em um Estado Democrático de Direito, tudo que está sob domínio estatal é presumível de ser requisitado e disponibilizado sem constrangimentos e a qualquer tempo (tem caráter coletivo), quando não se tratar de sigilo de Estado. O Estado tem uma peculiaridade em relação aos demais promotores/atores de *comunicação pública*: ele age por dever.

Destacamos, portanto, algumas leituras possíveis para o sentido de “público” quando relacionado ao conceito de *comunicação pública*, conforme a opção teórica adotada:

- 1) A comunicação é “pública” no sentido etimológico da palavra, cuja origem se dá a partir da dicotomia *direito público* e *direito privado*. Conforme Bobbio, esse par reflete uma situação em que o grupo social já distingue aquilo que pertence (ou se refere) ao grupo ou à coletividade e aquilo que pertence a singulares (2010, p.14). É o “público” em sentido de *res pública*, conceito que denota Estado-nação ou comunidade de homens: não se reduz, portanto, à concepção jurídica de “Estado”. *Comunicação pública* poderia resumir-se, deste modo, à comunicação referente aos assuntos de interesse da coletividade. Essa opção explica o conceito de *comunicação pública*, mas não tem sido adotada pelos autores, que buscam atuar em bases mais sociológicas;
- 2) A comunicação é pública porque ocorre na esfera pública conforme a descreve Habermas (López, 2010b). Pela mobilização social, chega-se aos níveis comunicativos face a face, conforme propõe a esfera pública habermasiana;
- 3) A comunicação é pública porque ocorre no “espaço público”, ou seja, no espaço de debate que se forma entre todos os atores da sociedade em geral: Estado, empresas, terceiro setor, cidadãos etc. (Oliveira, 2004, p.187-189). É aquilo que Mancini (2008) aponta como um desdobramento da esfera pública habermasiana: atuação em níveis organizacionais.

## ○ interesse público e o interesse privado

A *comunicação pública* é muitas vezes definida a partir do interesse público. De acordo com o jurista Mello (2001), o interesse público é o *interesse do todo*, do *próprio conjunto social*, o que não se confunde com a ideia de soma de interesses individuais. Porém, o autor considera falso acentuar-se o antagonismo entre o *interesse das partes* e o *interesse do todo*, pois o interesse público é a dimensão pública dos interesses individuais (Mello, 2001, p.58).

## A comunicação pública como “sinônimo” de radiodifusão no Brasil

Uma dificuldade para uma visão mais abrangente da *comunicação pública* no Brasil é o fato do termo ser associado quase que exclusivamente à existência de um sistema de radiodifusão pública. Propomos, portanto, uma breve análise sobre esse quesito.

No Brasil, todo o sistema de radiodifusão é objeto de concessão pública, conforme a Constituição Federal, art. 21, inciso XII: “Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (Brasil, 1988).

Isso significa que as emissoras de rádio ou televisão, públicas ou privadas, prestam um serviço público. O que quer dizer que essas emissoras, mesmo quando são comerciais, realizam, ao menos em parte, funções de *comunicação pública*.

A Constituição Federal, em seu art. 223<sup>4</sup>, explicita a matéria, porém, promove uma confusão conceitual ao classificar a radiodifusão brasileira em três sistemas considerados complementares: o privado, o público e o estatal. Nas palavras de Eugênio Bucci, jornalista e ex- presidente da Radiobrás, a Constituição Federal cria um limbo ao não apresentar uma distinção clara entre o que se considera radiodifusão pública e radiodifusão estatal, no Brasil:

*O limbo [...] começa na própria Constituição, que institui os sistemas estatal e público de radiodifusão sem indicar uma distinção mínima entre ambos. Prossegue na ausência de lei complementar para organizar a matéria. Poucos são os estudiosos que sabem fazer uma distinção sensata entre o que é o sistema estatal e o público. No vazio legal, o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que “defende o ponto de vista do governo” e a pública é aquela que “dá voz à sociedade”. Não é nada disso, mas o senso comum prevalece. (Bucci, 2008, p.259)*

4 Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

Bucci propõe que existem apenas dois sistemas de radiodifusão: o público e o privado, sendo o estatal uma subcategoria do público.

Nenhum canal de radiodifusão estatal pode ser posto a serviço de interesses de um político, de um gestor ou de um governo.

Outro problema do art. 223 é induzir a leitura de que o papel do Estado em relação à *comunicação pública* é unicamente a viabilização da existência de emissoras públicas, criadas em alternativa à imprensa comercial.

Esse cenário ajuda a reforçar a ideia de que a comunicação estatal ou de governos – principalmente a realizada por assessorias de comunicação de instituições públicas – é algo à parte da *comunicação pública*. Ou seja, a comunicação estatal é vislumbrada sob o ponto de vista político-ideológico, a serviço do interesse de governantes, e não como informação voltada para o interesse coletivo, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes.

## Caminhando para um conceito

A *comunicação pública* pode ser protagonizada por diversos atores: Estado, Terceiro Setor (associações, ONGs, etc.), partidos políticos, empresas privadas, órgãos de imprensa privada ou pública, sociedade civil organizada, etc. Ela não é determinada exclusivamente pelos promotores/emissores da ação comunicativa, mas, sim, pelo objeto que a mobiliza – o interesse público – afastando-se, ainda, de uma finalidade de cunho mercadológico.

É uma comunicação que tem o olhar voltado à coletividade. Conforme López (2003), é a intenção do agente – o enfoque que ele dá à ação comunicativa – que faz que ocorra a transmutação de sentido comunicativo.

Um aspecto importante para a compreensão do conceito de *comunicação pública* é observar que ela abrange três áreas da comunicação: o jornalismo, as relações públicas e a publicidade e propaganda. Esses campos não devem ser confundidos com as formas de mediação utilizadas (radiodifusão, impressos, internet e outros), nem tampouco com os seus promotores/sujeitos. Pela natureza de suas atividades, observa-se que o jornalismo é a área que mais tem proximidade com o interesse público, enquanto a propaganda e a publicidade, por sua natureza persuasiva e voltada a fins mercadológicos, menos. A partir dessa lógica, e das intenções apontadas por López (2003), apresentamos o quadro a seguir:

Figura 2

Gradação das intenções do agente de comunicação pública.



Fonte: Bucci/Koçouski

A análise da comunicação pública realizada a partir dos promotores/emissores admite que o Estado é crucialmente diferente em relação aos demais atores, uma vez que suas atividades têm obrigação legal de serem pautadas pela supremacia do interesse público. O Estado de Direito distingue-se, também, pelo fato de que suas atividades exigem transparência. Conforme aponta Bobbio (2010, p.30):

*A república democrática – res publica não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público – exige que o poder seja visível: o lugar onde se exerce o poder em toda forma de república é a assembleia dos cidadãos (democracia direta), na qual o processo de decisão é in re ipsa público, como ocorria na ágora dos gregos; nos casos em que a assembleia é a reunião dos representantes do povo, quando então a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público de modo a que qualquer cidadão a elas possa ter acesso.*

O Estado é, portanto, o único entre os demais atores que deve atuar integralmente com a *comunicação pública*. Todos os demais têm a liberdade de desenvolver ações comunicativas que não sejam propriamente voltadas ao interesse público, promovendo produtos, serviços e ideologias, representando interesses privados, grupos econômicos, religiosos, políticos, etc.

Dessa forma, a comunicação no âmbito estatal deve ser tratada pelo viés da *comunicação pública*, como o reconhecimento do direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado, mas também quando é representado por meio da imprensa ou de qualquer outro tipo de coletividade – de ser informado sobre os atos dos governos/administrações. No Brasil, essa prerrogativa vai ao encontro do princípio constitucional da publicidade.<sup>5</sup> E ademais o uso da comunicação social para fins de promoção pessoal, partidária ou ideológica é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade.<sup>6</sup>

A *comunicação pública* não é um modelo utópico, em substituição às demais formas comunicativas existentes. Ela tem um campo definido de abrangência. Apresenta como característica intrínseca a perspectiva ética do interesse público – sem a qual ela deixa de existir enquanto conceito.

Com base no exposto, apresentamos o seguinte conceito: *comunicação pública* é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos.

O quadro a seguir apresenta quais atores têm mais relação com a atividade de *comunicação pública*, a partir do intercruzamento de promotores/sujeitos e de suas características funcionais:

---

5 Sobre o princípio constitucional da publicidade, Mello diz que: “Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém pessoalmente interessado (2001, p.84-85).

6 O princípio constitucional da impessoalidade está no art. 37 da Constituição Brasileira. Conforme Meirelles: “Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º).” (1993, p.85).

## Quadro 2

### A comunicação pública a partir dos atores.

#### Comunicação pública – atores

Devem atuar primordialmente na perspectiva da Comunicação Pública (CP):

- Emissoras públicas (rádio e TV);
- Emissoras estatais (rádio e TV);
- Serviços de prestação de informação de órgão estatais:
  - a) assessorias de imprensa;
  - b) atendimento ao cidadão;
  - c) serviços de porta-voz;
  - d) sites e portais abertos com informação de interesse público.

Devem atuar principalmente na perspectiva da CP por utilizarem capital público:

- Empresas públicas: têm capital 100% público, mas natureza jurídica privada, ou seja, atuam segundo as regras de mercado em relação à atividade desenvolvida.

É altamente desejável, pela atividade que realizam ou pelo uso de recurso público, que realizem CP:

- Serviços de comunicação de organizações não-comerciais que tematizam agendas de interesse público:
  - a) ONGs;
  - b) rádios ou entidades comunitárias;
  - c) partidos políticos (uma face deles);
  - d) movimentos sociais.
- Organizações comerciais e/ou concessões públicas voltadas à informação:
  - a) jornais;
  - b) rádios comerciais;
  - c) emissoras de televisão;
  - d) provedores de Internet.
- Serviços relacionados a Parcerias Público-Privadas (PPP) e concessões de serviços públicos em geral;

Empresas de economia mista (uma face delas).

Podem realizar CP:

- Organizações privadas que optem tematizar agendas de interesse público:
  - a) estratégias de ação comunicativa em que a empresa seja efetivo agente social (atue em seu processo produtivo ou fora dele na promoção do meio ambiente, de direitos sociais, educativos, trabalhistas, de qualidade de vida etc);

- b) estratégias de transparência e relacionamento que extrapolem ou complementem as exigências legais;
- c) ações do advocacy.

- Cidadãos comuns (blogs).

Fonte: Koçouski (2012).

## Referências bibliográficas

- BENHABIB, Seyla. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1992, p.73-98.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006 [1984].
- \_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 16.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010 [1985].
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.1-33.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado,1998.
- BUCCI, Eugênio. *Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- DUARTE, Jorge. Comunicação pública. In: BOANERGES LOPES (org.). *Gestão em comunicação empresarial: teoria e técnica*. Juiz de Fora: Produtora Multimeios, v.1, 2007, p.63-71.
- \_\_\_\_\_. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.59-71.
- GRANDI, Roberto. *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*. 2.ed. Roma: Carocci, 2002 [2001].
- HABERMAS, Jürgen. *estrutural da esfera pública* (1962). 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- KOÇOUSKI, Marina. *A comunicação pública face ao dever estatal de informar – pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Inbra – SP*. 2012. Dissertação (Mestrado), Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2012.
- LIMA, Venício Artur de. Comunicação, poder e cidadania, *Rastras*, Joinville, n.7, ano 7, p.8-16, 2006.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Experiencia de la Comunicación Pública, *The communication initiative network*, Canadá, ago. 2003. Seção América Latina. Disponível em: <<http://www.comminit.com/es/node/150447>>. Acesso em: 10 mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. La sociedad es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: *Programa latinoamericano de "advocacy" en salud*, Encontro Anual, 2010a, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Propuesta general de comunicación pública*. Bogotá, 2010b.
- LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo et al. *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado – MCPOI*. Bogotá: Usaid/ Casals & Associates Inc., 2004.
- MANCINI, Paolo. *Manuale di comunicazione pubblica* (1996/2002). 5.ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.
- MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.47-58.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001 [1980].
- MCQUAIL, Denis. *Atuação da mídia: comunicação de massa e interesse público*. Porto Alegre: Penso, 2012 [1998]. Tradução de Karla Reis.
- OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não estatais. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). *Comunicação pública*. Campinas: Alínea, 2004, p.187-201.
- SILVA, Luiz Martins da. Comunicação pública: estado, governo e sociedade. In: SILVA, Luiz Martins da (org.). *Comunicação pública: algumas abordagens*. Brasília: Casa das Musas, 2010.
- ZÉMOR, Pierre (1995). *La communication publique*. 3.ed. Paris: PUF, 2005.
- \_\_\_\_\_. *La communication publique en pratiques*. Paris: La Documentation Française, 2008. Direção de Myriam Lemaire e Pierre Zémor.



# A comunicação pública e a rede: podemos o que queremos?

*Liliane Moiteiro Caetano*

## Resumo

O texto apresenta a hipótese de que a Lei de Acesso a Informação (2011) é promulgada num cenário de mudanças paradigmáticas em dois aspectos: o perfil dos indivíduos frente à intensa utilização das novas tecnologias de comunicação, principalmente celulares e computadores; e os reflexos políticos das relações entre esses indivíduos, considerando suas conversações cotidianas. Para a construção da hipótese foram usados três eixos conceituais: comunicação pública, as características do cidadão como usuário e a esfera pública política habermasiana.

**Palavras-chave:** Comunicação pública, usuário, lei, democracia, tecnologia.

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

A elaboração de uma lei, no Brasil, segue preceitos metalinguístico-normativos<sup>1</sup>. No entanto, a etapa de construção textual de uma lei geralmente ocorre *a posteriori* às pressões geradas por conflitos que permeiam a vida em sociedade.

Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira, escrita e promulgada posteriormente ao início da redemocratização do país, precisava apresentar um texto que mostrasse o quão democráticas eram as intenções de políticos e governantes.

Na época, e de uma maneira geral, os dispositivos constitucionais criados para garantir algumas condições democráticas estavam relacionados à publicização dos atos do Estado. O paradigma que dava suporte às nuances democráticas do texto constitucional de 1988 fazia referência ao modelo de comunicação *broadcasting* entre governo e cidadão. Um para todos, num processo de comunicação de mão única.

Porém, após quase 25 anos da publicação do texto constitucional de 1988, a sociedade brasileira apresenta um contexto de desenvolvimento tecnológico que abarca novos comportamentos individuais e coletivos em que o indivíduo é compreendido não apenas como receptor, mas como alguém que busca e indexa informações em diferentes espaços discursivos, potencializados a partir do acesso material às novas tecnologias, ampliado pelo quadro econômico que incentiva a aquisição de bens como computadores e celulares.

A partir da descrição deste breve cenário, apresentamos no presente artigo a seguinte hipótese: a aprovação da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527 de 18/11/2011) é uma mudança paradigmática no tocante ao conceito de comunicação pública, no Brasil.

Para construirmos a hipótese usamos três eixos conceituais: comunicação pública, a esfera pública política habermasiana e as características do cidadão como usuário.

## A comunicação pública: preceitos habermasianos

O conceito de comunicação pública tem se desenvolvido a partir de percepções distintas, se considerarmos diferentes países no qual o conceito já foi estudado, ou mesmo posições teóricas sob as quais se moldam algumas concepções.

---

<sup>1</sup> Cf. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm)>.

Habermas (1992) introduz aspectos de uma comunicação pública caracterizada com um entendimento mais próximo ao conteúdo das conversações cotidianas que acontecem na esfera (ou espaço) pública. Segundo ele, esfera pública é um estruturante discursivo social que permeia conversações cotidianas, ou ainda “um fenômeno social elementar” e não uma ferramenta do discurso individual, institucional ou coletivo (1992, p.92).

De acordo com o autor, a comunicação pública se faria em formato de redes:

A periferia consegue preencher essas expectativas fortes, na medida em que as redes de comunicação pública não institucionalizada possibilitam processos de formação de opinião mais ou menos espontâneos (Habermas, 1992, p.90).

Dentre os autores que trabalham com o conceito de comunicação pública, Libois (2002) nos remete à base dos estudos kantianos sobre “justiça política e publicidade” e critica o entendimento para o qual haveria um partilhamento do “espaço público entre, de um lado, os atores da comunicação pública e, de outro lado os espetadores da comunicação pública”.

Habermas (1992) e Libois (2002) se utilizam de Kant para considerar os aspectos da comunicação. Habermas (2008) reforça a necessidade da negação da publicização para a construção de democracias deliberativas, condição essencial para sociedades cujas liberdades individuais e sociais trabalhariam para atingir um formato ideal de comunicação. A deliberação seria, ainda: “uma forma de comunicação exigente, a partir de rotinas diárias invisíveis, nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. Em Habermas, o modelo democrático deliberativo é a base para fundamentar um processo de legitimação discursivamente estruturado, ou seja, existe a intenção de descrever um modelo de democracia deliberativa por meio da busca de igualdade interativa no fluxo das conversações cotidianas.

Outra autora que apresenta a comunicação pública a partir de preceitos habermasianos é Matos (2006). Em diversos textos da autora se fazem presentes características que revelam a necessidade de condições deliberativas para a construção de uma comunicação pública que se faça democrática.

Matos identifica que a comunicação pública se faria por meio de uma rede “que envolveria o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade”. Em seus estudos (Matos, 1999, 2006a, 2006b, 2009, 2011) há indícios de uma observação pragmática do conceito de comunicação pública acontecendo de maneira a descrever os temas e espaços recorrentes na esfera pública habermasiana.

Segundo a autora, comunicação pública seria um “modelo teórico-instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre o Estado e a sociedade”.

Mais pontualmente, a autora aborda comunicação pública para que seja entendida como: “processo de comunicação instaurado na esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública” (Matos, 2009, p. 6).

## A condição de usuário da comunicação: tempo e espaço do indivíduo conectado

Dois aspectos são preponderantes para observarmos o tempo e o espaço nos quais as conversações cotidianas acontecem entre indivíduos, a partir do século XXI: 1) o acesso às novas tecnologias, incluindo os contextos de produção e consumo em massa e o grande aumento de crédito como base de desenvolvimento econômico mundial<sup>2</sup>; 2) a possibilidade de manuseio cotidiano de ferramentas como celulares e computadores, intensificando espaço e tempo das conversações. A partir desse cenário, acreditamos que os cidadãos são adequadamente apresentados, para efeito do presente trabalho, como usuários.

Para definirmos o termo usuário seguiremos comparando as subacepções de um dicionário *Houaiss* com termos conceituados por outro autor. Primeiro vamos ao dicionário:

*Usuário – substantivo masculino que entra no léxico na data de 1836. 1. aquele que, por direito de uso, serve-se de algo, ou desfruta de suas utilidades. (...) adjetivo 2. que serve, que é próprio para uso. 3. que utiliza algo; que tem apenas o direito de uso, mas não a propriedade. (...) Variantes: desfrutador, usador, usufruidor, usufrutuário, usufruteiro, utente, utilizador. (Houaiss, 2001, p.2815)*

Em contraposição a *Houaiss*, para Primo (2007, p.47) “a importação do termo ‘usuário’ para a teoria da cibercultura não é frutífera, na medida em que incorpora o jargão da indústria informática, reduzindo a interação ao consumo”. No entanto, o autor não propõe expressão mais adequada, apenas cita os termos que ele acredita não serem adequados. Ademais nos parece, a partir do que define o dicionário, e ao contrário do que nos apresenta Primo (2007), que a utilização de usuário é adequada, para nossos objetivos presentes: descrever o indivíduo que por “direito de uso, desfruta de utilidades (...); que tem o direito de uso, mas não a propriedade”. Nesse sentido, usuário faz-se expressão apropriada para definir alguém que acessa a internet, seja qual for o seu objetivo ao manuseá-la.

Uma hipótese sobre a ampla utilização e aceitação rápida do uso da comunicação por meios audiovisuais (rádio, televisão e a internet) e toda sua influência, inclusive por terem penetrado até em sociedades orais como as indígenas, é a de que aprender a ler e escrever em uma dada língua requer mais esforço significativo do que simplesmente ouvir essa língua, ou ver imagens produzidas e transmitidas audiovisualmente – com ou sem recursos tecnológicos. Portanto, as ferramentas de comunicação que permitem a interação por meio da audição e da fala, separadas ou concomitantemente, se sobressairiam em relação às demandas comunicativas, nas conversações cotidianas, em detrimento de ferramentas que se caracterizassem apenas pela leitura de textos.

2 Pesquisa sobre perfil socioeconômico do brasileiro. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=13229>>.

McLuhan aponta algumas das novas possibilidades de comportamento quando ocorrem mudanças nas tecnologias de comunicação humanas, usando a fala e a escrita como exemplos. Para ele, “o conteúdo da escrita é a fala, assim como a palavra escrita é o conteúdo da imprensa”. McLuhan também relaciona, por analogia, o conteúdo da fala e o processo de pensar “pois a mensagem de qualquer meio ou tecnologia é a mudança de escala, cadência, ou padrão que esse meio ou tecnologia introduz nas coisas humanas” (McLuhan, 2005, p.22).

O autor diz que com a “tecnologia elétrica, o homem prolongou, ou projetou para fora de si mesmo, um modelo vivo do próprio sistema nervoso central”. Esse posicionamento indica uma lógica extensiva a todos os meios de comunicação, ou ferramentas técnicas que se dispõem a servir de meios de comunicação.

No século XXI podemos trazer para a web a extensão dos comportamentos simbólicos criados pela mente humana, se observarmos que ela abarca diversos tipos de códigos. Contudo, o que se pretende aqui não é fazer uma apologia às ferramentas tecnológicas, mas apresentar, com base em autores renomados em diversas áreas da ciência, elementos que justifiquem a afirmação da capacidade de ampliação das produções da mente a partir das tecnologias de informação e comunicação (McLuhan, 2005, p.61).

A web tem o potencial de congregar imagem e som em diferentes tipos de códigos assim como nossa mente. Isso não significa dizer que podemos emular qualquer comportamento humano na web, visto que ainda não há tecnologia suficiente para agregarmos o olfato e paladar ao meio de comunicação internet, mas as novas tecnologias já nos fazem usar tato, visão e audição, ou seja, a maior parte de nossos sentidos sensoriais.

Nesse cenário, a Lei de Acesso à Informação é socialmente validada, pelo Estado e pela sociedade, e se caracteriza por uma figura de linguagem entre os anseios democráticos presentes nas conversações cotidianas e a necessidade de congregar expectativas entre tais anseios e as normas sociais regulamentadas, sejam elas leis, decretos, resoluções normativas, dentre outros.

Na relação palavra-formas-meios de comunicação, as conversações cotidianas caracterizadas como parte da comunicação pública em espaços democráticos deliberativos são, em certa medida, o centro da mudança paradigmática concernente à Lei de Acesso a Informação. Essa hipótese está respaldada, quando observamos que:

*Todos os meios são metáforas ativas em seu poder de traduzir a experiência de novas formas. A palavra falada foi a primeira tecnologia pela qual o homem pode desvincular-se de seu ambiente para retorná-lo de novo modo. As palavras são uma espécie de recuperação da informação que pode abranger a alta velocidade, a totalidade do ambiente e a experiência.*  
(McLuhan, 2005, p.124)

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

Para McLuhan (2005, p.77), “nesta era da eletricidade, nós mesmos nos vemos traduzidos mais e mais em termos de informação, rumo à extensão tecnológica da consciência”. Ele acredita que as extensões a que os seres humanos se sujeitam quando utilizam tecnologias vão abarcar mais do que ferramentas e “tendo prolongado ou traduzido nosso sistema nervoso central em tecnologia eletromagnética, o próximo passo é transferir nossa consciência para o mundo do computador” (McLuhan, 2005, p.81). O autor explica a essência da tecnologia como extensão do homem quando faz a relação entre demanda por produtos tecnológicos e a real necessidade de se desenvolver tecnologias que sejam úteis a ponto de serem consumidas.

A palavra escrita também é tema de McLuhan (2005) e Castells (2006). Castells (2006) introduz os assuntos comunicação eletrônica, audiência de massa e redes interativas falando da criação do alfabeto. McLuhan (2005) cerca de quarenta anos antes dedica um capítulo de seu livro *Understanding Media* à palavra escrita como tecnologia de extensão do corpo humano, e ia além quando já dizia que a tecnologia elétrica era uma ameaça ao alfabeto escrito, que ele chamou de “antiga tecnologia construída sobre o alfabeto fonético” (McLuhan, 2005, p.100).

Mas o autor também coloca que o problema não é uma transição de conteúdo das palavras, pois na estrutura linguístico-semântica os impactos são secundários, a questão de McLuhan em relação aos impactos para a comunicação humana “é o resultado da súbita ruptura entre as experiências auditiva e visual do homem” (McLuhan, 2005, p.103). Essa mesma “separação entre visão, som e significado, peculiar ao alfabeto fonético se estende também aos efeitos sociais e psicológicos” (McLuhan, 2005, p.107).

McLuhan procura ser tão detalhista em suas análises e observações sobre os meios de comunicação, seus desenvolvimentos, usos e adequações, e consequências para as sociedades humanas e os indivíduos em si a ponto de conseguir abranger em sua obra as formas de organização humana e espacial a partir de usos e reconfigurações das tecnologias, e ainda estabelece pontualmente que numa sociedade quando ocorre sempre tensão entre forças contrárias há um contexto de realizações diferentes com “alta participação, baixa organização” (McLuhan, 2005, p.117). E coloca ainda que “qualquer novo meio, por sua aceleração provoca rupturas nas vidas e nos investimentos da comunidade inteira” (McLuhan, 2005, p.122).

Para McLuhan, quando uma tecnologia começa a ser amplamente difundida ela dá sinais de estar se tornando uma extensão, no caso de tecnologias de informação e comunicação:

*quando a informação se desloca a velocidade dos sinais do sistema nervoso central, o homem se defronta com a obsolescência de todas as formas anteriores de aceleração (...) Começa a aparecer o campo total da consciência inclusiva. As velhas estruturas dos ajustamentos psíquicos e sociais tornam-se irrelevantes”. (McLuhan, 2005, p.124)*

A palavra escrita também é tema de Castells (2006), que introduz os assuntos comunicação eletrônica, audiência de massa e redes interativas falando da criação do alfabeto.

Para Castells a questão do tempo e da sensação de tempo também é relevante quando da introdução de uma nova tecnologia, pois “tanto o espaço quanto o tempo estão sendo transformados sob o efeito combinado do paradigma da tecnologia da informação e das formas e processos sociais induzidos pelo processo atual de transformação histórica” (Castells, 2006, p.467).

Em seus estudos Castells lembra que a despeito da transformação histórica pelas quais as novas tecnologias são em parte responsáveis, ou em certa medida motivadoras de ações e comportamentos humanos cada vez mais compartilhados, a segmentação está mais presente que nunca, pois “embora (...) os programas e mensagens circulem na rede global, não estamos vivendo em uma aldeia global, mas em domicílios sob medida, globalmente produzidos e localmente distribuídos” (Castells, 2006, p.426).

Nesse ponto, o autor se mostra pouco otimista em relação às possibilidades e potencialidades da comunicação como ferramenta de transformação humana para o bem comum, mas vai de encontro ao que Levy (2005) considera “o universal sem totalidade”.

Ao focar seus estudos no comportamento humano a partir das novas tecnologias de informação e comunicação, por outro lado, o autor evidencia em seu texto sua despreocupação em relação às questões econômicas, que cercam a ampla e crescente utilização de tais tecnologias, e diz que questões econômicas e industriais estão fora de seu campo de estudo, bem como “problemas relacionados a emprego e as questões jurídicas” (Levy, 2005, p.17).

No entanto, Levy externaliza uma lógica circular cuja “técnica é produzida dentro de uma cultura, e uma sociedade condiciona-se por suas técnicas” (Levy, 2005, p.25), e trabalha com a hipótese de existirem graus de interatividade, mencionando a ocorrência do fenômeno “interatividade” promovido pelas novas tecnologias de informação e comunicação, de maneira que “o termo interatividade em geral ressalta a participação ativa do beneficiário de uma transação de informação” (Levy, 2005, p.79).

Para Levy, a comunicação por mundos virtuais é “(...) mais interativa (...) uma vez que implica, na mensagem, tanto a imagem da pessoa como a da situação, que são quase sempre aquilo que está em jogo na comunicação” (Levy, 2005, p.81). Os meios de comunicação deixam de ser instituições, pois cada usuário pode produzir mensagens e distribuí-las, e cujas significações estarão pautadas na experiência individual de cada um. Daí ampliam-se os retratos do que veiculam na web como mídia, e os entendimentos acerca do conteúdo produzido culturalmente. São mais sentidos para mais mensagens, construídos sobre novos olhares, mesmo que não totalmente democratizados, visto que nem todos têm acesso às novas tecnologias de informação e comunicação.

O autor vê a capacidade de virtualização que as novas tecnologias de informação e comunicação permitem ao usuário no uso da web, para produção e distribuição de mensagens e das transformações socioculturais presentes em tais processos, e em papéis

diferentes. Levy afirma que “talvez seja preciso ceder por um instante a seu aspecto lúdico, para descobrir, no desvio de um link ou um motor de pesquisa, os sites que mais se aproximam de nossos interesses” (Levy, 2005, p.85). A comunicação na web e por ela, entre usuários, ou de usuários com o ambiente online é uma emulação dos processos de pensamento do ser humano, dessa maneira realiza-se. O que Levy (2005) chama de “virtualização da comunicação”, poderíamos descrever como a ampliação do potencial comunicativo da humanidade a partir de tecnologias e as técnicas delas advindas.

O sentido de “universal” em Levy (2005) caracteriza-se pela diversidade de elementos culturais existentes cuja criatividade humana pode desenvolver e diminuir as probabilidades de uníssono discursivo ou unilateral, pois “quanto mais o ciberespaço se amplia, mais ele se torna ‘universal’, e menos o mundo informacional se torna totalizável” (Levy, 2005, p.111). Ainda não se pode afirmar quais aspectos comportamentais e discursivos serão solidificados com o aumento do número de pessoas com acesso as novas tecnologias e a partir do desenvolvimento da web, ou mesmo se haverá espaço para o desenvolvimento de modelos, mas há transformações inegáveis. O que muda com a disseminação das novas tecnologias e o seu uso em diferentes sociedades fará notar características como “a aceleração da mudança, a virtualização, a universalização sem fechamento são tendências de fundo, muito provavelmente irreversíveis que devemos integrar nossos raciocínios e nossas decisões” (Levy, 2005, p.200).

Levy fala de uma “ecologia das mídias” cujos ecossistemas estão se alterando na medida em que os sentidos humanos podem ser utilizados cada vez mais com a convergência das mídias. O autor usa o exemplo das sociedades orais quando diz que “os atores da comunicação evoluíram no mesmo universo semântico, no mesmo contexto, no mesmo fluxo de interações” (Levy, 2005, p.114). Os comportamentos e as construções de sentido são cada vez mais expressas por meio das novas tecnologias e o discurso transita “entre” e “de para” a comunicação face a face e as novas tecnologias.

## Da comunicação pública para uma esfera pública política

Brandão (2007) aborda a comunicação pública sob as nuances deliberativas habermasianas, e nos apoia na correlação entre as conversações cotidianas e seus contornos políticos. Para a autora, “a comunicação pública é parte integrante da vida política da sociedade, como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil” (Brandão, 2007, p.30). A autora ainda relaciona, de maneira indireta, o desenvolvimento do conceito de comunicação pública ao desenvolvimento de ferramentas democráticas, no sentido de que o conceito “cresce e se organiza na mesma medida em que cresce e se estabelece o poder desses cidadãos”, aqui também postulados como usuários, “na nova configuração da sociedade civil”.

A seguir resgatamos Habermas, para pontuarmos algumas considerações sobre a comunicação pública e a esfera pública política.

Para o autor, “a esfera pública política tem de se formar a partir dos contextos comunicacionais de pessoas virtualmente atingidas” (Habermas, 1992, p.97).

Notamos que a esfera pública política tem duas características fundamentais:

- 1) o caráter potencial comunicativo entre todos os indivíduos de uma sociedade;
- 2) os discursos que permeiam a esfera pública política circulam em vista das expressões linguístico-simbólicas a partir de indivíduos afetados por determinados acontecimentos.

Habermas (1992, p.97) ainda descreve a pragmática da esfera pública política: “os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente sob pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida” (Habermas, 1992, p.97).

Ainda em relação à esfera pública política, Habermas coloca que:

*há uma união pessoal entre os cidadãos do Estado, enquanto titulares da esfera pública política, e os membros da sociedade, pois em seus papéis complementares de trabalhadores e consumidores (...) eles estão expostos, de modo especial, às exigências específicas e às falhas dos correspondentes sistemas de prestação. (...) A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares. (Habermas, 1992, p.98)*

Habermas serve de embasamento para as considerações de Gamson (2009) acerca do “enquadramento de injustiça”. Segundo Gamson, as pessoas formam opinião quando um assunto lhes causa estranheza e há a sensação de que alguém (ele ou outrem) está sofrendo injustiça.

Nesse sentido, podemos afirmar que a comunicação pública é uma ferramenta de caráter discursivo que se dá no fenômeno social “espaço público”, e que, podemos perceber sua manifestação mais pragmática quando seus temas penetram na esfera pública política, fazendo mover o jogo de poder discursivo entre a periferia e o centro das sociedades, no embate resolutivo da produção e aplicação de políticas públicas.

Mais uma vez, a regulamentação normativa de regras explícitas sobre a disponibilização de informações e dados, oriundos dos atos de Estado – e governos – é um contingente característico de sociedades cujas ferramentas internet, celular e computador participam da vida cotidiana, e, de maneira pontual, não podem ser desconsideradas quando do observar da comunicação pública.

## Considerações finais

Num Brasil em processo de democratização da vida social, é paradigmática a publicação de uma lei que reforça os instrumentos online e em rede que permitem o acesso aos atos diretos e indiretos do Estado, na medida em que ela aborda de maneira significativa a necessidade dos governos em fornecer possibilidades discursivas para qualquer cidadão se apropriar do desenvolvimento e da aplicação de políticas públicas.

Acreditamos que sua publicação vem atender a crescente demanda social por busca de informações acerca dos procedimentos governamentais, tendo como protagonista uma sociedade civil que se apropria da necessidade de conhecer e entender como as políticas públicas são implementadas, no cotidiano de um dado mandato de governo ou mesmo num espaço de tempo maior durante diversos mandatos.

Dentre muitas, a pergunta visceral que fica é: podemos o que queremos?

Se a publicação de uma lei é, de um lado, a normatização da convivência social, e de outro, a materialização das necessidades que a periferia negocia com o centro do poder social, a comunicação pública será “um processo de interlocução que preza o interesse coletivo, definido coletivamente na esfera pública de troca argumentativa”, à medida que mais democrática seja uma sociedade (Matos, 2009 p.11).

## Referências bibliográficas

- BOWMAN, S.; WILLIS, C. *Nosotros, el médío - Cómo las audiencias están modelando el futuro de la noticias y la información*. Lasica, 2003.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: Estado, mercado e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p.1-33.
- BRASIL. Lei federal nº 12.527 de 18/11/2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venâncio Majer; Jussara Simões (atualização). 6.ed. São Paulo; Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1.)
- GAMSON, W. *Falando de política*. Trad. Angela Marques. antes de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- HABERMAS, J. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: HABERMAS, J. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, livro II.

- \_\_\_\_\_. Comunicação política na sociedade mediática. Impacto a teoria normativa, pesquisa empírica, *Revista Líbero*, n.21, ano XI, jun. 2008. Trad. Ângela S. Marques.
- HOUAISS, Antonio. *Dicionário de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.
- LEVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 2005.
- LIBOIS, Boris. Un concept normatif de la communication publique. In: LIBOIS, Boris. *La communication publique: pour une philosophie politique des médias*. Paris: L'Harmattan, 2002, p.29-66.
- MATOS, H. A comunicação pública na teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida M. K. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Cactano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais, *Anais Intercom 2009*. Disponível em: <<http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bd a7045d.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação política e comunicação pública*, *Organicom*, n.4, ECA/USP, São Paulo, 2006.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.); LUCIARA, Veras (orgs.). *Glossário de comunicação pública*. v.1. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo, *Líbero*, São Paulo, Fundação Cásper Líbero, ano II, n.3-4, 1999, p.32-37.
- MCLUHAN, M. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. Tradução de Décio Pignatari. 20.ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2005.
- PRIMO, Alex. *Interação mediada por computador: comunicação, cibercultura, cognição*. Porto Alegre: Sulina, 2007.



# Políticas públicas de segurança e violência política: reflexões sobre capital social negativo e reciprocidade

*Luciana Moretti Fernández*

## Resumo

Este artigo trata das condições que contribuem para a geração de capital social de efeitos negativos nos presídios de São Paulo e de como o acúmulo desse recurso, que reside nas relações entre as pessoas, pode produzir consequências que violam a democracia e o bem comum. Mais especificamente, o texto discute como essas condições possibilitam a construção e o fortalecimento de poderes paralelos e de uma ética segundo a qual os fins justificam os meios, retroalimentando-se quando a suspeita antecede à confiança e a reciprocidade passa a ser pautada pela autodefesa. Considerando a violência como aquilo que arrebatava ao ser humano a possibilidade de confiar no outro, discute-se como as políticas públicas de encarceramento em massa não têm oferecido soluções suficientes nem efetivas para as mazelas do sistema carcerário e para o controle da criminalidade.

**Palavras-chave:** Comunicação política, crime organizado, terrorismo, capital social negativo, reciprocidade.

## Violência endêmica e saúde pública

Os cárceres brasileiros detêm atualmente cerca de meio milhão de prisioneiros, dos quais em torno de 40% ainda não receberam acusação oficial. Segundo dados publicados pelo Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), a população carcerária brasileira cresceu mais do que o dobro na última década. Entre os anos 2000 e 2010, o número total de detentos passou de 232.755 para 496.251 (Ministério da Justiça – Depen, 2000 e 2011). Atualmente, a população de detentos é 69% superior à capacidade dos presídios, o que contribui para que e as condições de encarceramento sejam muito mais do que precárias.

Com a quarta maior população carcerária no mundo, o Brasil lidera também os rankings de violência e mortes por armas de fogo. O número de óbitos por causas externas (critério utilizado pela Organização Mundial da Saúde para agrupar mortes por violências e acidentes) teve um incremento intenso ao longo da década de 1980 e continuou aumentando nas décadas seguintes, ainda que com menor intensidade.<sup>1</sup> Nas últimas três décadas, as mortes por homicídio responderam pela maior parte dos óbitos por causas externas nas faixas etárias entre 5 e 49 anos (Ministério da Saúde – Datasus, 2010). Nas unidades de atendimento de emergências, médicos e profissionais da saúde lidam com ferimentos causados por metralhadoras e fuzis, sinais inequívocos de que a intensidade do problema ultrapassa o que seria próprio da violência urbana comum.

A violência endêmica é apontada pela Organização Mundial da Saúde e pela Organização Pan-americana da Saúde como problema de saúde pública na medida em que afeta a saúde individual e coletiva e exige esforços e ações em prevenção e palição de seus efeitos. As consequências da violência para a saúde e integridade física e psicológica são nefastas e complexas, e vão muito além das consequências tangíveis mensuráveis em termos de custos ou recursos. Seus efeitos são irreversíveis e não apenas para as vítimas da violência letal, uma vez que transformam aqueles que a vivenciam em diferentes graus, estendendo-se também ao próprio agressor, às famílias e comunidades imediatas,

---

<sup>1</sup> Os dados sobre violência no Brasil não são coletados, reunidos ou publicados de acordo com os mesmos critérios. O óbito por causa externa classificado sob a categoria Homicídio conforme os critérios CID-10, capítulo XX (causas externas de morbidade e mortalidade), será utilizado aqui como indicador da violência por representar violação máxima contra a pessoa (violência letal) e porque os dados sobre homicídios podem ser obtidos do Subsistema de Informação sobre Mortalidade, que informa o local e a causa do óbito, além de dados demográficos.

retroalimentando e perpetuando condições e contingências nas quais cada um de nós habita seu mundo.

Com o narcotráfico entre os principais fatores que contribuem ao recrudescimento da violência e às transformações nas modalidades e ampliação de redes do crime organizado, a resposta predominante ao problema em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, que estiveram por muito tempo entre os mais violentos do país, tem sido o encarceramento massivo e o endurecimento de castigos para os detentos que organizam rebeliões e colocam a segurança pública em risco. A partir da década de 2000, grupos formados no interior dos presídios passaram a adotar um posicionamento político cada vez mais explícito no enfrentamento de seus líderes contra as autoridades. As más condições de encarceramento e a formação de poderes paralelos nos presídios contribuíram para o fortalecimento desses grupos e para a legitimação de suas ações dentro e fora das prisões. Dessa forma, os efeitos negativos do problema carcerário atuam como multiplicadores da violência não apenas nas comunidades mais vulneráveis, mas também em outros setores, sendo um dos fatores que atuam na retroalimentação da violência.

Os ataques perpetrados pelo PCC em maio de 2006 são apresentados aqui como a ponta do iceberg num contexto mais amplo de recrudescimento da violência e como resultado do fortalecimento de poderes paralelos no sistema carcerário, sugerindo a ineficácia e a insuficiência das políticas de encarceramento em massa. A última parte do trabalho foi dedicada a reflexões sobre a violência não a partir de suas manifestações físicas e letais, mas a partir dos efeitos recursivos que se instalam quando a suspeita antecede à confiança.

## Violência homicida nos últimos trinta anos

O recrudescimento da criminalidade no Brasil acompanhou, nas últimas décadas, tendências ao crescimento e mudanças no crime que ocorreram também no cenário internacional. Adorno e Salla destacam que essas tendências estão inseridas em esquemas de negócios ilícitos transnacionais cujo principal motor está no tráfico de entorpecentes, de armas, e na lavagem de dinheiro (Adorno e Salla, 2007, p.12). Roubo, tráfico de drogas e extorsão mediante sequestro foram os crimes que mais cresceram no país nas últimas três décadas. Os crimes letais, antes circunscritos aos grandes centros urbanos e associados principalmente a acertos de contas ou a conflitos intersubjetivos, hoje apresentam novos padrões, seguindo movimentos de dispersão e interiorização (Waiselfisz, 2011), acompanhando a emergência de mercados consumidores e disponibilidade de mão de obra, geralmente recrutada nas classes sociais empobrecidas.

Até 1996 o avanço da violência homicida concentrava-se nas grandes capitais e áreas metropolitanas. Entre 1996 e 2003, esse crescimento desacelera e praticamente se estagna. A partir de 2003, o número de homicídios cai nas grandes capitais e começa a aumentar no

interior dos estados, apresentando assim um padrão de interiorização, crescendo também nos estados que antes registravam os menores índices, revelando um movimento de disseminação para um número maior de polos de violência (Waiselfisz, 2011, p.41).

Esses movimentos não representam, entretanto, uma tendência clara e significativa à queda no número de homicídios no país. Enquanto capitais que antes eram motores da violência, como Rio de Janeiro e São Paulo, tiveram um crescimento negativo muito significativo na última década (-48,6% no Rio de Janeiro e -67% em São Paulo), polos menores e distantes das grandes capitais parecem ter recebido esses propulsores. No cômputo geral, o Brasil registrou um milhão de homicídios nos últimos trinta anos, com uma taxa de crescimento de 26,7% em 2000 e 26,2% em 2010 em todo o país.

A disseminação e a interiorização não atingem as localidades de forma homogênea. Os índices de homicídio mostram-se graves nos casos em que operam uma constelação de fatores expulsivos e atrativos, como a estagnação econômica das grandes capitais, a realocação de polos econômicos com reversão de movimentos migratórios, e maior eficiência repressiva em determinadas regiões em comparação com deficiências e insuficiências do aparelho de segurança em áreas nas quais a violência antes era baixa (Waiselfisz, 2011, p.60-61, ver também Beato, 2012).

Os óbitos na população jovem (especialmente na faixa etária de 15 a 24 anos) aparecem como propulsor da violência homicida no país, com um crescimento de 204% nas últimas três décadas. Em 2010, praticamente três quartos da mortalidade juvenil deveram-se a causas externas, sendo que os homicídios responderam por 38,6% (Waiselfisz, 2011, p.76). Essa população é também a mais vulnerável para ingresso na criminalidade.

Os jovens encontram no tráfico meios para a ascensão econômica, mas, em contrapartida, devem obedecer a comandos externos que incluem execuções de desafetos e promoção de desordem (Adorno e Salla, 2007, p.12-13). Entretanto, a pobreza em si só não explica os conflitos armados que o Brasil vivencia. É preciso compreender como a pobreza e a falta de oportunidades para os jovens está relacionada aos mecanismos do sistema de Justiça e sua ineficácia para combater o crime organizado, que permeia a sociedade brasileira em todos os seus estratos (Zaluar, 2011, p.35). Para a autora, “violência privada e a desigualdade social, econômica e jurídica foram as marcas mais importantes da sociedade brasileira”, que vive conflitos armados sem que haja na história do país “traumatismos indelévels” deixados por conflitos étnicos, religiosos ou políticos (Zaluar, 2011, p.36).

## Os crimes de maio

O crescimento da população encarcerada no país acompanhou o aumento da violência nos últimos trinta anos. Em São Paulo, a partir de 1995, o governo do Estado investiu no encarceramento em massa como medida de controle da criminalidade, o que contribuiu

para a superlotação dos presídios, e em medidas de isolamento por meio da criação de unidades penitenciárias especiais e de dispositivos como o Regime Disciplinar Diferenciado, integrando uma política de endurecimento de castigos.

Essas medidas, adotadas nos governos de Mário Covas (1995-2001) e Geraldo Alckimin (2001-2006), não foram suficientes para conter duas crises que tomaram proporções excepcionais: as megarrebeliões de 2001, que levantaram 29 centros prisionais no estado de São Paulo, e as rebeliões de 2006, que envolveram 74 centros prisionais paulistas simultaneamente aos atentados de maio de 2006, seguidos depois por outras duas ondas de ataques, culminando com o sequestro de um repórter e o pronunciamento de um manifesto do grupo PCC em cadeia nacional na TV Globo, em horário nobre.

Os atentados de maio de 2006 foram a segunda grande demonstração do poder do PCC, depois da megarrebelião de 2001, mas foram também uma demonstração da falência do sistema prisional e das consequências de um ambiente de corrupção, violência e vulnerabilidades que permeiam todo o tecido social, e que possibilitam o estabelecimento de uma cultura de resolução de conflitos pela exterminação do próximo. Até então, a existência do PCC havia sido negada pelas autoridades.

Apesar da excepcionalidade e da gravidade do que ocorreu em 2006 em São Paulo, não é fácil obter dados transparentes, confiáveis e organizados sobre o número de mortes, incluindo policiais, agentes de segurança e cidadãos comuns. Somente entre os dias 12 e 20 de maio, foram registrados 261 homicídios na capital paulista, região metropolitana e Baixada Santista, áreas que reuniram 85% dos registros de mortes violentas (Justiça Global e International Human Rights Clinic, 2011, p.62). Segundo o relatório, esses números foram selecionados como o universo mais confiável entre as 493 mortes por arma de fogo registradas nesses dias, números muito maiores do que o registrado nos dias que antecederam ou se seguiram aos acontecimentos.

Muitas dessas ocorrências possivelmente tenham sido produzidas como efeito de contágio e talvez não estejam diretamente ligadas ao PCC, mas ainda assim poderiam ser consideradas como parte dos efeitos em cadeia produzidos pelos ataques. Muitas vidas foram perdidas. A maioria das mortes não ocorreu em tiroteios ou enfrentamentos, mas em emboscadas contra agentes de segurança em lugares públicos, enquanto desfrutavam de suas folgas, ou em situações que sugerem que foram realizadas execuções por parte da polícia.

Os ataques de maio perpetrados pelo PCC surpreenderam pela intensidade e pela agilidade na mobilização de uma rede ampla e articulada. Surpreenderam também pelos atores, chefes do narcotráfico convictos que comandaram ações de dentro das prisões, e pela adoção de um posicionamento político através do qual esses líderes do crime organizado declararam guerra contra o poder público. Em suas ações e declarações, o PCC seguiu formatos típicos do terrorismo político (Fernández, 2009), com efeitos geradores de esferas públicas de discussão. Além dos atentados seletivos contra policiais, ataques indiscriminados em lugares públicos produziram um medo intenso na população, até o

ponto em que o sistema de transporte e de comunicações colapsaram e a cidade decretou tacitamente um toque de recolher que deixou as ruas vazias, e o comércio e escolas fechados.

A maneira como a crise foi gerenciada mostrou um Estado que falhou ao permitir que a corrupção possibilitasse o fortalecimento de uma facção criminosa dentro dos presídios, e que houvesse negociações entre a administração penitenciária e as lideranças. Mostrou também um Estado que falhou ao não proteger seus agentes, que reagiram com revide, e ao não investigar os crimes com a transparência e neutralidade necessárias (Justiça Global e International Human Rights Clinic, 2011).

Outras duas ondas de ataques ocorreram posteriormente, culminando com um pronunciamento público do PCC, imposto pelo grupo como condição para a libertação de um repórter sequestrado. Nesse pronunciamento, o grupo demanda maior agilidade nos processos de execução penal e o fim do Regime Disciplinar Diferenciado. Essas demandas são pronunciadas num contexto discursivo construído com vocabulários próprios do sistema jurídico e dos direitos humanos. O RDD é descrito como castigo cruel e dispositivo que agride os princípios de ressocialização do sentenciado, e o sistema carcerário é denunciado como um depósito humano onde os detentos são jogados como se fossem animais, de maneira humilhante e onde ficam desprovidos de garantias mínimas estabelecidas por lei.<sup>2</sup> O texto termina com pedidos para que se faça justiça e com um esclarecimento: “Deixamos bem claro que nossa luta é com os governantes e os policiais. E que não mexam com nossas famílias que não mexeremos com as de vocês. A luta é nós e vocês (sic)” (Folha Online, 2006).

A corrupção por parte de agentes públicos e um esquema de achques e extorsão praticados contra familiares de líderes do PCC em 2005 foram denunciados na imprensa e apontados como os principais antecedentes que contribuíram para motivar os ataques (Justiça Global e International Human Rights Clinic, 2011, p.4). Nos dias que se seguiram aos ataques de maio discutiu-se publicamente sobre três fatores que influenciaram no desencadeamento da crise: a venda ilícita de uma fita que continha um depoimento sigiloso no Congresso Nacional sobre o PCC, o indulto do Dia das Mães – que possibilitou a saída de detentos às ruas – e a transferência de líderes do grupo para a penitenciária Presidente Venceslau II. Mas nada disso explica como o PCC chegou a ter tanto poder no sistema carcerário, por que tantas pessoas foram executadas, e nem como foi possível articular uma rede tão ágil e extensa de colaboradores.

---

2 O Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) é o instrumento que impõe regras severas aos detentos que provocam rebeliões e outros atos de indisciplina, ou que colocam a segurança pública em risco. O RDD permite que o prisioneiro permaneça em cela individual por 360 dias, 22 horas por dia, sem saídas para banho de sol ou atividades físicas. Impede qualquer tipo de contato com o exterior através de jornais ou televisão, e impõe restrições a visitas. O texto completo da Lei 10.792 pode ser consultado em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.792.htm). Acesso em 28/10/2012.

## Precedentes

Precedentes dos acontecimentos de maio podem ser identificados nas sucessivas ondas de rebeliões que ocorreram no sistema penitenciário de São Paulo e Rio de Janeiro desde a década de 1990 (Adorno e Salla, 2007, p.11). Salla agrupa a história das rebeliões prisionais no Brasil em três momentos: antes de 1980, quando as rebeliões estavam associadas principalmente a protestos contra as más condições de encarceramento; de 1980 até 1992, o Massacre do Carandiru, quando a política de redemocratização impôs a humanização das prisões, encontrando resistência por parte da administração penitenciária e da polícia e de 1992 até os dias atuais, nos quais as rebeliões estão associadas principalmente à incapacidade do Estado em conter a formação e o fortalecimento de grupos organizados no ambiente carcerário (Salla, 2006).

Em São Paulo, as primeiras amostras de capacidade de organização de grupos criminosos no sistema prisional remontam a rebeliões como as que ocorreram em 1995 nos presídios de Hortolândia e Tremembé I. Em 2001, a megarebelião que mobilizou 29 centros prisionais com o Carandiru como epicentro abre espaço já para um caráter claramente político com demandas das lideranças do narcotráfico às autoridades.<sup>3</sup> Naquela ocasião, as rebeliões de 2001 foram organizadas para pressionar a administração penitenciária para que determinasse o retorno para a Casa de Detenção de São Paulo dos líderes do PCC que haviam sido removidos para o Anexo da Casa de Custódia de Taubaté dias antes.

As rebeliões de 2001 e de 2006 não podem ser consideradas rebeliões prisionais comuns, não apenas pelas dimensões que atingiram, mas principalmente por seus antecedentes e pela instituição discursiva que estabelecem (Fernández, 2009, p.604). Anunciadas já nos estatutos de fundação do PCC, as rebeliões simultâneas de 2001 e 2006 fazem parte de uma plataforma discursiva baseada nas injustiças do sistema prisional, e na declaração de guerra aberta contra as autoridades:

*11. O Primeiro Comando da Capital PCC fundado no ano de 1993, numa luta descomunal e incansável contra a opressão e as injustiças do Campo de concentração “anexo” à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté, tem como tema absoluto a “Liberdade, a Justiça e Paz” (sic).*

*16. Partindo do Comando Central da Capital do KG do Estado, as diretrizes de ações organizadas simultâneas em todos os estabelecimentos penais do Estado, numa guerra sem trégua, sem fronteira, até a vitória final. (Folha de S.Paulo Online, 2001)*

---

<sup>3</sup> A Casa de Detenção de São Paulo foi palco do episódio que ficou conhecido como Massacre do Carandiru, quando 111 detentos foram mortos durante uma rebelião em 1992. Esse episódio da história do sistema penitenciário paulista é citado no estatuto de fundação do PCC como motivador da formação do grupo.

Como é possível que criminosos convictos coordenem de dentro das prisões não apenas rebeliões simultâneas, mas atividades econômicas e mobilização política no extramuros? As mazelas do sistema carcerário, a corrupção de agentes públicos e membros das forças de segurança e a violência policial, juntamente com a ausência do Estado, são alguns dos fatores determinantes da constituição de formas de poder paralelo nas prisões, contribuindo para a legitimação do PCC dentro e fora dos presídios. Mas como esses fatores operam transformando os sujeitos e suas relações com o outro? O que possibilita que esses poderes realmente se estabeleçam e se articulem dentro, entre e fora dos muros das prisões vai além desses fatores. Esse estabelecimento de poder é fruto do efeito cumulativo de formas de relação perniciosas que se estabelecem em contextos vulneráveis para a integridade humana.

## Capital social negativo

Portes (2000) utiliza a expressão Capital social para referir-se à “capacidade de os atores garantirem benefícios em virtude da pertença a redes sociais ou a outras estruturas sociais”. Essa capacidade não é posse do indivíduo, mas reside nas relações que se estabelecem entre as pessoas. A fonte desses benefícios mediados por redes é, portanto, sempre o outro, cuja disposição para servir como concessionário dependerá, em cada momento, de suas contingências.

O termo capital é uma metáfora que faz referência à capacidade que esses recursos têm de produzir efeitos cumulativos. Diferentemente do capital econômico, entretanto, o capital social é um recurso intangível, que não gera uma dívida com valor exato e data de devolução e moeda de pagamento específicas. Reciprocidade, solidariedade, confiança e respeito às normas comuns são citados por Portes como fontes de capital social. Poderíamos dizer, assim, que numa comunidade na qual não se comprem bens roubados, tecnicamente o roubo não prosperaria e todos desfrutariam de maior segurança para seu patrimônio. De um modo geral, considera-se que grupos que contam com boas redes de apoio desfrutam de maior bem-estar, saúde e liberdade.

Apesar disso, os efeitos da reciprocidade, solidariedade, confiança e aceitação de normas nem sempre estão associados ao bem-estar coletivo ferindo, muitas vezes, os princípios democráticos e as possibilidades de autodeterminação. Tem-se, então, um capital social com efeitos negativos, que “diz respeito aos efeitos assimétricos das relações sociais desiguais e injustas” (Matos, 2009, p.161-162). Seu acúmulo retroalimenta a desigualdade e é favorecido quando a democracia é frágil.

*A ausência de condições e capacidade para lutar contra assimetrias, opressões e concentração de poder faz que esses indivíduos corroborem para o funcionamento negativo do capital social.*

As vulnerabilidades às que estão expostas as classes sociais menos favorecidas no Brasil, e especialmente a população mais jovem, são inúmeras, estendendo-se das necessidades mais básicas ligadas à sobrevivência e às necessidades sociais e culturais. Analisando-as com base na metáfora do capital social, é possível compreender como os chefes do narcotráfico chegam a colonizar comunidades inteiras, começando por garantir a segurança num ambiente onde a insegurança é produzida por suas próprias atividades, e suprindo as necessidades não contempladas por um Estado ausente, nem reivindicadas por uma população que se nivela por baixo em relação às suas possibilidades.

Ao utilizar um discurso baseado na injustiça social, na exclusão e na falta de condições de habitabilidade e saúde, a liderança de grupos criminosos pode estabelecer laços identitários com uma população que não somente é capaz de identificar e perceber essas mesmas mazelas em seu meio, mas que ainda reconhece o papel dessas lideranças no fornecimento de benefícios a comunidades negligenciadas pelo poder público. Além disso, o trabalho no tráfico representa para essas populações não apenas um meio econômico, mas muitas vezes possibilidades reais de ascensão e reconhecimento social. A identificação se dá pelo que Portes (2000) nomeia solidariedade confinada, uma solidariedade descrita por Marx como produto emergente de um destino comum e que, como destaca Portes, promove disposições altruístas que não são universais, mas confinadas aos limites da sua comunidade.

No Brasil, a criminalidade organizada e seu enraizamento nas prisões não dependem de uma origem étnica ou procedência nacional, como ocorre em muitos países onde operam máfias como a italiana ou a chinesa, por exemplo. Para Adorno e Salla (2007, p.14), no Brasil as relações identitárias no crime se estabelecem a partir do conteúdo da ação criminosa em si e da condição de criminoso encarcerado, e provavelmente da filiação social nas comunidades em que a mão de obra para o crime é recrutada.

Para que um determinado contexto favoreça o acúmulo de capital social negativo é necessário que estejam disponíveis as condições para que esses efeitos sejam gerados, mas também que imponham dificuldades de resistência àqueles que sofrem esses efeitos. O capital social negativo tende a proliferar em ambientes nos quais predominam as relações de dominação e fins particulares. Nessas condições, seja por exercício da assimetria ou por cooptação, as associações entre as pessoas não favorecerão o bem comum, mas os fins particulares de quem detém o poder. O ambiente carcerário no Brasil, e em particular nas prisões paulistas, é um exemplo de contexto promotor de acúmulo de capital social negativo com poder inclusive para o estabelecimento de pontes entre diferentes setores sociais, contribuindo para a construção de identidades coletivas e reciprocidades além dos limites de um grupo fechado (Matos, 2009).

## Surgimento e fortalecimento do PCC

Assim como o Comando Vermelho, o PCC surgiu no sistema carcerário ocupando um espaço deixado pela ausência e abandono de papéis do Estado (Salla, 2006, p.78). Inicialmente, os grupos e facções criminosas que surgiram no interior dos presídios formaram-se para fazer frente ao poder público, mas também para que os presidiários unidos pudessem se proteger contra os abusos praticados pelas autoridades e mesmo por seus pares. Entre os presos existiam extorsões, exploração e violência sexual que passaram a ser coibidas por esses grupos (Silveira, 2011). Além da proteção física e moral, esses grupos passaram também a garantir o fornecimento de material de higiene e medicamentos aos detentos, mais uma vez cobrindo uma lacuna institucional deixada por um Estado omissivo.

Com o tempo, esses grupos foram se fortalecendo e passaram a cuidar também das necessidades dos familiares de seus membros. A grande maioria dos presidiários provêm das classes baixas, são pessoas pobres em situação de vulnerabilidade. Os grupos criminosos organizados dentro dos presídios cuidam da assistência jurídica à assistência social, fornecendo de dinheiro para passagens de ônibus para as famílias que desejam visitar os presos a advogado e outras ajudas. Os detentos que se filiam ao grupo passam a ter acesso aos benefícios disponíveis para a rede de associados.

Esse movimento de cooptação de detentos por parte dos líderes de facções criminosas dentro dos presídios tem também seu paralelo fora dos muros das prisões. Além da solidariedade confinada a uma comunidade unida por laços identitários construídos a partir das origens sociais e também na atividade criminal, essa dinâmica assimétrica cria relações de dependência que favorecem uma reciprocidade pautada por gratidão mas também por uma dívida que todos aqueles que se filiam ao grupo sabem que poderá ser cobrada. O momento e a moeda em que os benefícios terão de ser retribuídos não é previamente estabelecido, mas sabe-se pelas regras rígidas estabelecidas por seus mandos que o pagamento terá que ser feito quando e como solicitado, sob a mais dura das penas: a execução.

*Aquele que estiver em Liberdade bem estruturado, mas esquecer de contribuir com os irmãos que estão na cadeia, serão condenados à morte sem perdão. (Folha de S.Paulo Online, 2001)*

Ao ser uma organização fortemente hierárquica, pautada por normas muito rígidas ditadas e executadas por seus fundadores, o PCC remete aos efeitos de formas de capital social negativo já em seus estatutos (Matos, 2009, p.60). A exclusão de *outsiders*, a imposição de exigências excessivas a seus membros, restrições à liberdade individual e normas que nivelam por baixo são efeitos do capital social negativo que podem ser observados em vários itens do texto.

Num ambiente de encarceramento onde os detentos estão desatendidos nas garantias mais básicas como higiene, água e assistência jurídica, as possibilidades de resistência aos constrangimentos impostos pelos efeitos negativos do capital social são mínimas, principalmente quando a grande maioria dos detentos provêm de uma situação social e econômica vulnerável e quando as formas de exercer a criminalidade entre os mais poderosos é produto e produtora de uma ética pela qual os conflitos se resolvem por meio de execuções sumárias. Como formula Warren (apud Matos, 2009), os efeitos negativos do capital social limitam a igual inclusão no julgamento público e o igual empoderamento para resistir aos efeitos negativos concretos. Sem voz, não há existência e nem posicionamento público que possibilite qualquer forma de julgamento diante do outro. Sem voz e sem o reconhecimento moral como parceiro dialógico, não há como resistir aos efeitos de nivelamento descendente. A execução é extermínio, o extremo da invisibilidade.

A violência não está circunscrita aos presídios, está distribuída por todo o tecido social no Brasil. O presídio e a criminalidade estão inseridos em um quadro mais amplo e ao mesmo tempo em que é preciso pensar não apenas na contenção, mas no combate ao crime e na recuperação dos presos egressos, é preciso refletir também sobre os efeitos que os crimes de colarinho branco produzem nos cidadãos e no criminoso convencional, e nas expectativas de confiança e reciprocidade que promovem. É necessário também pensar no cenário prévio ao ingresso na criminalidade, e nos fossos existentes entre mundos tão distantes, como os mundos das favelas e do asfalto (ver também Feltran, 2008). E no estigma que se constrói conjuntamente a partir desses distanciamentos, contribuindo para legitimar ações de uns contra os outros, fundadas no desconhecimento e na hostilidade, o que promove uma atitude prévia de disposição para o confronto.

O nivelamento descendente é talvez a consequência mais perniciosa entre os efeitos negativos do capital social, uma vez que contribui sub-repticiamente para seu incremento e manutenção e, portanto, para minar mais e mais o bem comum. Quando a percepção das normas e das restrições incitam no indivíduo descrições de mundo nas quais é impossível mudar a situação, a inevitabilidade torna-se um mundo habitável. Ao habitar um mundo de abusos inevitáveis e onipresentes, resta o medo que paralisa e leva à apatia – ou que mobiliza para o ataque –, ou a ira pela recuperação do que foi tomado ou nunca concedido. Em qualquer caso, as ações nesses contextos cobram status de fatalidades onde o sujeito moral que responde por suas ações individuais, desaparece.

## Confiança, suspeita e violência

Dizer que o ataque é o único caminho para a sobrevivência é uma descrição limitadora que não situa o sujeito como agente livre e propositivo de suas próprias decisões e ações. Quando a suspeita é situada como antecedente da ação e legitimada como norma, a disposição

para doar é limitada e o exercício da reciprocidade fica constrangido pela perda da crença na confiança e na promessa. As relações passam a ser regidas, assim, por regras apriorísticas de autodefesa. A corrupção das instituições e a violência privada operam recursivamente, transformando as pessoas e o contexto, contribuindo para a legitimação de jogos nos quais os fins justificam os meios. As linhas que se seguem foram dedicadas a reflexões sobre as possibilidades que se fecham quando a suspeita antecede à confiança.

Desde o nascimento o ser humano é recebido em um ambiente social no qual os membros de sua espécie reagem linguisticamente aos estímulos que os rodeiam. O homem, propõe Rorty em sua concepção sobre a construção da subjetividade, conhece a si mesmo e os mundos que habita em relações de causa e efeito, construindo seu conhecimento a partir da maneira como lida com informações ambientais que modificam o estado anterior das coisas, num movimento experimental contínuo de reação ao meio (Costa, 1997) e de atualização constante de si mesmo.

Essa postura em Rorty que Ramberg descreve como naturalismo pragmático (Ramberg, 2004, p.1-2) recupera noções de subjetividade e linguagem darwinianas, que situam o homem em igualdade entre os demais seres naturais. Assim como os demais seres vivos, os humanos reagem ao ambiente utilizando-se de suas habilidades naturais. A linguagem dos humanos, semelhante à habilidade das abelhas para fazer o mel, é a habilidade natural através da qual o homem descreve e constroi realidades, incluindo as realidades sobre si mesmo. A subjetividade, ao invés de ser um atributo fixo posse do indivíduo, é um efeito da linguagem e só existe nas descrições que fazemos de nós mesmos e dos outros a partir de trocas comunicativas com os demais.

O que fazemos ou somos é sempre causado por coisas ou eventos de diversas ordens. Relações causais podem ser explicadas por diferentes justificativas (motivacional, social, regras grupais), mas a justificativa depende da descrição que se faz do evento, que é um particular passível de redescricao (Davidson, 1974). A agressão letal é um evento circunscrito a um momento e lugar, mas as descrições e justificativas são variáveis, e é nesse ponto em que a vulnerabilidade e o nivelamento descendente operam conduzindo a construção de crenças e teorias que servem de regras e explicações para as ações baseadas na inevitabilidade e na fatalidade.

O isolamento e o castigo de quem viola as normas de convivência de uma dada comunidade, seja no âmbito das relações afetivas ou no âmbito legal, talvez fossem medidas viáveis e suficientes se fosse possível encapsular o problema e removê-lo do ambiente assepticamente, sem deixar marcas, feridas, histórias por contar. Mas, mesmo que isso fosse de alguma maneira possível, não seria solução para nossa natureza relacional. Ocorre que homens e mulheres são também esposos e esposas, filhos e filhas, irmãos e irmãs, alunos em escolas, colegas de trabalho, vizinhos, enfim, membros de comunidades que constituem e nas quais, ao mesmo tempo, se constituem como sujeitos, e nas quais a violência pode ser novamente reproduzida (Ponce Antezana, 2012).

Na busca por uma formulação em psicologia clínica para descrever como a linguagem opera nessa transformação contínua do indivíduo em sua relação com o meio, Araújo e Morgado (2006) propõem o que nomeiam como “enlace pragmático”. Considerando que a linguagem produz efeitos que podem alterar estados anteriores do sujeito, propõem que respondemos nas conversas e discursos nos quais estamos inseridos a partir de um movimento de conexão e continuidade entre um ponto da nossa rede subjetiva, constituída de crenças e desejos, e o discurso do outro.

Pensemos, como seria, conforme escreve Costa (2007, p.7) sobre a concepção de promessa e confiança em Winnicott, se tivéssemos de suspeitar sem nunca poder confiar. Pensemos nos enlaces e respostas prováveis guiados pela suspeita, pelo medo. Pensemos nas formas em que experiências passadas, crenças e teorias construídas a respeito do que se acredita ter diante, desejos e interesses, se articulam numa resposta singular e pertinente ao momento, intencional, ainda que o sujeito não saiba quais são suas razões. A resposta ocorrerá a partir desse enlace, mesmo que não se saiba por quê.

*Suspeitar sistematicamente do Outro, imputando-lhe o desejo de nos fazer mal significaria lidar com um estado mental totalmente incompatível com o equilíbrio psíquico.*

Que mundo relacional é possível construir e habitar quando a premissa é a desconfiança? Como é possível construir uma sociedade justa e próspera quando a hostilidade é o enquadramento provável para a ação mesmo nas instituições que foram desenhadas para nos proteger? Que descrições de nós mesmos e do outro se constroem quando um jornalista se refere a uma execução num bairro nobre como amostra de que a violência também está nas ruas dos “bacanas”? Que percepção de segurança é possível ter quando a polícia é atacada nas ruas por uma rede comandada por criminosos convictos e encarcerados e a corrupção e práticas de extorsão por parte de agentes públicos contra as famílias de detentos é apontada como motivo da crise?

Voltemos aos números destacados no início deste texto e às reflexões feitas por Zaluar, que relembra que não existem na história do Brasil “traumas indelévels” que justifiquem um milhão de homicídios nos últimos trinta anos e que as taxas de óbito por violência letal continuem se mantendo como mínimo estáveis, quando já são extremamente altas. Voltemos ainda para o dado que reforça que o motor das taxas de homicídio no Brasil afeta primeiramente a população com idade entre 14 e 25 anos. E que a população jovem é a mais castigada na história da epidemiologia no Brasil.

*(...) se sempre tivéssemos sido frustrados em nossas legítimas expectativas, nenhum medo da morte nos levaria a prometer o que quer que fosse ou a perdoar quem quer que fosse. (Costa, 2007, p.7)*

Continuando com Winnicott (apud Costa, 2007, p.7), antes da culpa e do medo

ao aniquilamento está o Outro que doa o necessário e o adequado para o exercício da criatividade. Sem a dádiva do Outro, “o sujeito ficaria paralisado no mundo interior de suas fantasias ou se esgotaria no trabalho inútil de vencer obstáculos humanamente intransponíveis”. Somos capazes de prometer porque aprendemos ao longo da vida que muitas promessas que nos foram feitas foram cumpridas, e que muitas falhas puderam ser reparadas ou perdoadas. Confiar primeiro e só eventualmente nos decepcionarmos e perder a confiança é uma premissa psicológica dificilmente refutável, reitera Costa.

A desconfiança e a suspeita não são prévias, portanto, são perdas da disposição primeira à confiança e à promessa que governam a vida em grupo. As dinâmicas no ambiente podem propiciar a formação de capital social de efeitos positivos se as instituições geram confiabilidade e se não há âmbitos de desorganização (Millán e Gordon, 2004, p.717). A reciprocidade permite estabilizar expectativas na interação, pois é das expectativas que surge a reciprocidade. As expectativas fundadas na suspeita e na confiança levarão, portanto, ao exercício da reciprocidade em direções opostas.

Fico com Costa (2007, p.6) e com a ideia proposta por ele de que violência é tudo aquilo que nos faz perder a confiança no Outro e, portanto nos impede de exercer o poder de prometer e perdoar. Perdão e promessa não estão revestidos, aqui, de nenhum atributo excepcional. O perdão serve para que nos tornemos responsáveis pela liberdade que exercemos no passado e a promessa para que possamos nos responsabilizar pela liberdade no futuro. São pontes para a confiança e reciprocidade tão caras e necessárias para o bem comum.

## Referências bibliográficas

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC, *Revista de Estudos Avançados*, 21, v.61, 2007, p.7-29.
- ARAÚJO, Neyde; MORGADO, Naira. A escuta terapêutica na interlocução clínica. Uma contribuição ao construcionismo social pelo viés do pragmatismo linguístico, *Nona Perspectiva Sistêmica*, v.26, 2006.
- BEATO, Claudio. *Crime e cidades*. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- COSTA, Jurandir Freire. A habilidade natural, *Folha de S.Paulo*, 12 out. 1997, p.5-15. (Caderno Mais!).
- \_\_\_\_\_. *Transcendência e Violência*, 2007. Disponível em: <<http://jfreirecosta.sites.uol.com.br>. Acesso em: 10 out. 2012>.
- DAVIDSON, Donald. Paradoxos da irracionalidade, *Philosophical Essays on Freud*, Cambridge University Press, 1974, p.289-305.

- FELTRAN, Gabriel. *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. 2008. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unicamp. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000439781>>. Acesso em: 28 out. 2012.
- FERNÁNDEZ, Luciana M. Organized Crime and Terrorism: From the Cells Towards Political Communication, A Case Study, *Terrorism and Political Violence*, v.21, 2009, p.595-616.
- FOLHA DE S.PAULO ONLINE. Estatuto do PCC prevê rebeliões integradas. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u22521.shtml>. Acesso em: 20 out. 2012.
- \_\_\_\_\_. Veja a íntegra do comunicado atribuído ao PCC. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u124974.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2012.
- JUSTIÇA Global e International Human Rights Clinic – Harvard.
- São Paulo sob abaque: Corrupção, Crime Organizado e Violência Institucional em Maio de 2006*. Justiça Global, 2011.
- MATOS, Heloiza. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. O lado escuro do capital social: implicações sociais e políticas, *Líbero*, São Paulo, v.12, 2009, p.53-62.
- MILLÁN, René; GORDON, Sara. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas, *Revista Mexicana de Sociología*, v.4, México DF: 2004.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – DEPEN. *População carcerária*. 2000.
- \_\_\_\_\_. População carcerária 2010-2011. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. População carcerária – quadro geral 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>>. Acesso em: 30 set. 2012.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE – DATASUS. Planilha com o resumo dos indicadores do grupo C - IDB-2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibd2010/matriz.htm>>. Acesso em: 30 set. 2012.
- PONCE ANTEZANA, A. Intervenção com homens que praticam violência contra seus cônjuges: reformulações teórico-conceituais para uma proposta de intervenção construtivista-narrativista com perspectiva de gênero, *Nova Perspectiva Sistêmica*, v.42, 2012.

- PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea, *Sociologia, Problemas e Práticas*, v.33, 2000, p.133-158.
- RAMBERG, Bjorn. Naturalizing Idealizations: Pragmatism and the Interpretivist Strategy, *Contemporary Pragmatism*, 2, v.1, Editions Rodopi, 2004, p.1-66.
- SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira, *Sociologias*, v.16, Porto Alegre, jul.-dez. 2006, p.274-307.
- SILVEIRA, Padre Valdir João (entrevista). A realidade dos presídios na visão da Pastoral Carcerária, *Estudos Avançados*, 21, v.61, 2011.
- WASELFISZ, Julio J. *Mapa da Violência 2012 – os novos padrões da violência homicida no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.
- ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública, *Estudos Avançados*, 21, v.61, 2011.

## Parte 2

Interlocutores na saúde pública



## Quem é o cidadão na comunicação pública?

Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde

*Patrícia Guimarães Gil e Heloiza Matos*

### Resumo

O artigo apresenta uma síntese crítica do percurso da comunicação governamental brasileira entre as eras Vargas e Lula. A partir de um olhar histórico, pontuam-se modelos de comunicação política cuja característica tem sido o personalismo dos governantes em traços de propaganda ideológica sob o rótulo de comunicação governamental. Os tons predominantes em cada período se confirmam nas campanhas de saúde veiculadas então, ressaltando a visão desses governos sobre o cidadão como agente comunicativo. O referencial teórico visa, por um lado, recuperar textos fundamentais sobre o populismo no Brasil, pesquisas sobre o período militar e o processo de redemocratização, bem como as contribuições mais recentes sobre comunicação pública.

**Palavras-chave:** Populismo, comunicação governamental, campanhas em saúde, comunicação pública, Getúlio Vargas, Lula.

## Introdução

A tentativa de compreensão dos conceitos e das práticas de comunicação pública no Brasil requer um recuo no tempo. A história reserva as marcas de uma cultura política que continua a alimentar vícios de conteúdo, de forma, de fluxo e, especialmente, de enunciação. Com isso queremos colocar no centro dessa análise uma questão que é fundamental no modelo de comunicação pública forjado no país ao longo dos últimos setenta anos: o problema do sujeito da oração, do enunciador que evoca (ou não) o direito ao verbo e à ação.

O recorte temporal proposto deve-se à experimentação, a partir do final dos anos 1930, no Brasil, de técnicas de propaganda política utilizadas nas duas guerras mundiais e que inauguraram a relação entre Estado e sociedade nesta área. A imbricação do “público” com o “político”, que ainda hoje confunde os conceitos na área, já estava presente no uso massivo do rádio e da imprensa, desde então, e que continuou controlado após o golpe militar de 1964.

De forma a articular a discussão dos temas propostos neste artigo, pretendemos caminhar na história e na teoria a partir de quatro seções. Nas três primeiras, abordamos momentos específicos, a saber: (1) período populista de Getúlio Vargas; (2) ditadura militar; e (3) comunicação nos governos democráticos. A quarta parte relaciona os conceitos de comunicação e esfera pública e pretende pontuar algumas possibilidades de mudanças observadas a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ao longo do texto, tentamos pontuar como o cidadão é interpelado em cada momento histórico, diante de abordagens relacionadas à saúde, o que nos ajuda a esclarecer a visão do sujeito político em circulação na comunicação governamental, nos diferentes momentos.

## A comunicação na era Vargas

A vida política brasileira moderna instituiu-se a partir de uma comunicação governamental instrumentalizada. A gestão do presidente e ditador Getúlio Vargas tornou-se um marco significativo nesta área por ter iniciado, com bastante clareza, um processo de sofisticação ao projetar um sistema de comunicação capaz de reforçar a teia política que lhe dava

sustentação. Sua relação com os militares e com o integralismo se evidenciava tanto nos discursos (com seu apelo aos referenciais de força e disciplina), quanto nos instrumentos de imposição e proibição (censura) sobre formas de comunicação que não tivessem a orientação definida pelo governo. O silêncio decretado (em especial sobre os movimentos operários) contrapunha-se à promoção do chefe da nação, emoldurado como “pai dos pobres”.

Foi sob o populismo da era Vargas que a comunicação do governo passou a refletir com técnicas elaboradas a supremacia de um Estado forte, ressaltando os grandes projetos da nação na época. A comunicação pública desviou-se de sua essência ao servir exclusivamente ao aparelho estatal, com um caráter nítido de propaganda política, o que impedia, em consequência, uma comunicação pública de fato. Entendemos aqui a comunicação pública como a interlocução possível, aberta, livre e igualitária entre cidadãos e Estado, de forma a promover o debate racional sobre temas de interesse público, com dinâmica capaz de interpelar os poderes instituídos e alterar condições a favor da sociedade. Pressupõe-se, portanto, que a comunicação pública não prescindia do debate e da troca de opiniões livre, não podendo ser confundida com comunicação de governo, nem com comunicação de fundo político partidário.

A ausência dessa condição *sine qua non* para a comunicação pública, ou seja, o debate, marcou o ambiente político durante todo o governo Vargas. Com o propósito de controle, os anos 1930 conferiram à União o poder de explorar e definir a concessão da radiocomunicação (Jambeiro, 2009, p.135). A essa limitação constitucional de 1934 somava-se o controle sobre o conteúdo, diante do questionável risco de ativistas políticos usarem a imprensa para a “subversão” e a “incitação à desordem”. Nesses casos, encerrava-se a livre manifestação de pensamento e abria-se espaço para a validação constitucional da censura.

Em paralelo, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), diretamente ligado ao gabinete presidencial, aperfeiçoou os seus instrumentos de comunicação e persuasão, com foco em rádio, cinema (com o cinejornal e grande concentração de produção de filmetes), e em mídia impressa (com destaque para o boletim *O Brasil de Hoje e Amanhã*, “revigorado” com os discursos do presidente). De outro lado, o Estado exercia a censura sobre alguns segmentos culturais, enquanto acenava com “afagos” para outros (com fomento, por exemplo, do teatro de revista). Esse *modus operandi* visava a legitimação do governo por uma categoria social emergente no país, as massas urbanas. Para limitar a influência de uma panfletagem operária, essas massas foram envolvidas pelo ufanismo do líder nacionalista e tutor – concessor de desejados benefícios trabalhistas.

Perroti e Pinsky (1981) expõem um jogo de contradições numa biografia de Vargas voltada para o público infantil, cujo objetivo era referendar o mito do herói na figura do presidente. Dessa narrativa, emerge uma visão de “povo” favorável à manutenção daquele regime. A partir da defesa de um comportamento passivo no leitor mirim, evidenciava-se uma trama dualista (o bem contra o mal) que também valia para o cidadão adulto, infantilizado em suas relações políticas. Era com este perfil de comunicação que o governo buscava construir seu interlocutor. “Abolindo as classes, tem-se a polarização. De um lado,

o Estado; de outro, o povo; e Getúlio a reuni-los” (Perroti; Pinsky, 1981, p.173). Para os autores, o surgimento do povo como sujeito de ação ocorre apenas através da manipulação do narrador, sem um agir político autônomo.

Segundo Debert (1981), no entanto, há espaço para se reconhecer o povo como agente político no jogo da comunicação pública na era Vargas, associado à repressão e às moedas de troca na forma de benesses trabalhistas. As relações costuradas por Getúlio expressariam, segundo a autora, o reconhecimento de uma classe com potencial transformador da sociedade, a partir do crescimento das cidades, da imigração italiana e de sua experiência sindical. Essa classe deveria, por técnicas de persuasão, conformar-se às normas do regime, mas tinha sua visibilidade reconhecida. Todavia, tal reconhecimento não ocorreu na forma de debate político (ao contrário, este foi silenciado), mas na concessão a reivindicações classistas que ganhavam corpo. O governo, dessa forma, assumia-se como *lugar* e *agente* de concepção dos objetivos nacionais. Como nação ampliada, o rádio tornou-se o meio privilegiado para interpelar as populações fora dos grandes centros urbanos.

## Povo “inculto” nas campanhas de saúde

É desafiante tentar compreender por que determinadas características da comunicação pública e governamental se firmaram em um dado momento histórico. Para tanto, buscamos identificar alguns traços do imaginário social existente então – ponderando a imagem do povo sobre o governo e deste sobre o povo. Neste sentido, a propaganda política sobre temas de saúde é um espaço privilegiado por indicar a visão sobre o cidadão na sua dimensão mais material física mesmo, nas relações básicas com a corporeidade e com o serviço público. As referências em circulação acerca das massas e dos migrantes que passaram a ocupar as cidades (e que, conforme apontam as campanhas de governo, precisavam de um “banho de cultura e comportamento urbanos”) evidenciam o perfil autoritário no discurso em saúde.

O início das campanhas amplas de mobilização pró-saúde se deu no fim dos anos 1920, revestido do discurso da autoridade científica, que passou a receber as *instruções* de cuidados com higiene – reforçados no contexto do aumento da população urbana (e, portanto, de riscos endêmicos resultante de hábitos de saúde coletiva pouco arraigados e da débil infraestrutura urbana sanitária). O apelo existente nas campanhas se dava a partir do aspecto negativo da saúde, ou seja, da doença, cujo fator causador estava relacionado aos maus hábitos populares a serem corrigidos (e sem evidências das ausências do Estado para fornecer melhores condições estruturais de prevenção). Era pelo medo (da contaminação, da morte, do isolamento para determinados tratamentos) que se estabelecia o discurso da normatização de um novo comportamento exigido. O tom disciplinador dessas campanhas carregava, por sua vez, as características das ações emergenciais para combater epidemias no início do século XX, vinculadas aos poderes do Estado (Nunes, 2000).

Foi o caso da militarizada campanha de combate à varíola no Rio de Janeiro, resultando na Revolta da Vacina. Esse fato veio a se tornar exemplar da comunicação governamental que se firmou no Brasil por dois motivos: 1) ausência de qualquer comunicação preparatória entre o governo e sociedade sobre as necessidades da campanha de imunização; e 2) a resistência popular à imposição de controle do Estado não só sobre o corpo do indivíduo, mas sobre um novo modo de vida contrário ao conhecimento popular que vigorava como método de saúde (em contraposição ao conhecimento científico que tentava se impor).

Os anos que se seguiram até a década de 1960 foram caracterizados pelas campanhas sanitárias baseadas em recursos da propaganda e na forte intervenção estatal, por meio de seus departamentos de saúde especializados em doenças alarmantes (tuberculose, hanseníase, doenças venéreas e outras). O foco na “instrução” aplicada à saúde deu origem em 1930 ao Ministério da Educação e Saúde Pública, criado por Vargas. As campanhas eram norteadas por palavras como “controle” e “proteção”, tendo o governo como guardião da higiene e do bem-estar – e, portanto, como protetor e condutor do povo a um ideal de civilidade. Ao mesmo tempo que conduzia as campanhas sanitárias de massa, o governo Vargas buscava descaracterizar os movimentos organizados com a adoção das políticas de individualização dos tratamentos de saúde (a partir do estímulo à relação médico-paciente na assistência hospitalar).

Nesse movimento, o controle do Estado se expandia à medida que se particularizava. Foi também emblemática a campanha para a instituição do exame pré-nupcial pelo Departamento Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, em 1940, em nome da proteção à família contra a sífilis e a tuberculose. Sob o discurso da prevenção à transmissão indesejada das doenças aos cônjuges e futuros filhos, o Estado evidenciava a preocupação com a eugenia, utilizando-se dos órgãos de comunicação do próprio órgão governamental. A era Vargas foi a era da reforma sanitária – do ponto de vista físico e cultural (Ripari, 2012).

## A comunicação no Período Militar

A convivência entre censura e propaganda política, institucionalizada e instrumentalizada na era Vargas, teve vida longa no Brasil e deu o tom à gestão comunicacional no período militar. Velasco e Cruz (1986) evidenciam a unilateralidade de um projeto político ancorado na propaganda governamental, com o objetivo de apresentar à sociedade uma visão unitária de país, sem possibilidade de alternância de governo. Esta trama se manteve durante o processo de “distensão” (a partir dos anos 1980).

Com os militares, o DIP de Vargas foi substituído pela Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (Aerp), instituição de planejamento e gestão da propaganda governamental. A Aerp respondia, também, pela articulação da estratégia maior de comunicação para a legitimação do regime. Vinha dela a retórica de um desenvolvimento

econômico proporcionado pela segurança nacional, em nome da qual a repressão tentava se justificar. A comunicação governamental se estabeleceu como voz única, com evidente função de controle social e para impor uma “capa de ordem” contraposta ao radicalismo militar. A ideia de harmonia reforçava e explicava a “mística do Brasil gigante”, alardeada pelas peças de propaganda da Aerp (Matos,1986). O líder cultuado (Vargas) deu lugar à ode às instituições (o “Governo”) como garantidoras da unidade, do desenvolvimento e da paz social. Essa institucionalização contou com a salvaguarda da Constituição de 1967 (Jambeiro, 2009), imposta pelos militares, segundo a qual a liberdade de expressão manteve-se condicionada a critérios dúbios de ordem e moral – que, desrespeitados, abriam espaço para a censura.

A análise das peças de propaganda (para TV e cinema) elaboradas no período militar permite notar o jogo de linguagem usado para justificar as táticas de controle político entre os anos 1960 e 1980. O filme de lançamento do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes), órgão de sustentação ideológica do golpe de 1964, por exemplo, convocava a “participação” do povo num projeto político nacional dirigido pela extrema direita. Peças para TV e rádio reforçavam o desenvolvimento social e econômico e a estabilidade da moeda como indicadores da justiça e da ordem social (palavras centrais dos roteiros).

Na sequência (1964 e atos institucionais) a propaganda ideológica diversificou-se no uso de expressões e recursos voltados à manutenção de um consentimento popular às regras políticas e de comunicação impostas. A mensagem é apresentada em filmes esportivos (um atleta colabora com o outro para alcançar o resultado pretendido, como o progresso do país) e artísticos (movimentos sincronizados entre bailarinos e trapezistas). Esse discurso evidenciava o “coletivo”, como um conjunto sem diferenças ou contrapartes, combinando disciplina (necessária mesmo para o talentoso Pelé), persistência (como a do dançarino) e o silêncio dos “homens de bem” – com os cidadãos se adaptando às normas sociais vigentes.

A comunicação governamental foi ainda um instrumento de administração das expectativas de abertura política, a partir da posse do presidente Ernesto Geisel. Num ambiente de pressão pró-democracia e de divergências interiores ao regime, os filmes da Aerp buscavam reconstruir a ideia de harmonia na condução de uma transição sem cronograma. Embora vigorasse o argumento da colaboração, já não se apelava à ordem e à disciplina à la militar, mas a uma irmandade em torno do país. O bordão “Marcas do que se foi, sonhos que vamos ter” convidava a esquecer os traumas dos anos mais duros, e a pensar no futuro.

Essa suposta pacificação social abrandava as expectativas de abertura política. Ao desconsiderar a resistência sufocada na clandestinidade, a publicidade governamental insistia na concepção de massa amorfa, incapaz de reação, receptáculo do discurso oficial. Foi apenas com a derrota eleitoral, com uma maioria parlamentar controlada pela oposição, que o tom da comunicação governamental tentou mudar seu discurso mais uma vez. No cenário de instabilidade gerada pela expectativa da sucessão de Geisel, as vozes silenciadas se amplificaram. A elite oposicionista (Igreja e OAB) aproveitou-se do

relaxamento no controle dos meios de comunicação e reforçou a resistência que o MDB exercia no Congresso. Com a crescente reação contra o regime, a indústria da comunicação amadurecia e se juntava ao “despertar da sociedade civil” (Velasco e Cruz, 1986, p.53). E a comunicação governamental respondeu com interferência nos conteúdos editoriais da mídia, criando uma imagem de líderes mais acessíveis e próximos da população (com a eleição de João Figueiredo). A própria propaganda do Programa de Desburocratização e as campanhas sobre o Exército (enfatizando seu papel social) tinham essa função estratégica.

## ○ discurso da colaboração em saúde

Os planos sistematizados e militarizados sob o código da modernidade se estenderam também à área de saúde. Se na primeira fase (Vargas) de uma comunicação governamental mais organizada no país as campanhas em saúde podiam ser identificadas por sua ênfase sanitária, a partir dos anos 1960 elas se caracterizaram pelo discurso da colaboração como vetor de consentimento (em especial com o projeto desenvolvimentista).

Os paradigmas da *Mass Communication Research*, de origem norte-americana, guiaram a concepção dos programas em saúde (Teixeira, 1997), avaliando como inexorável o retorno do cidadão ao apelo do governo nos moldes planejados. Com esse pano de fundo e se apoiando em recursos técnicos de propaganda de massa, a publicidade estatal durante o regime militar inseria o discurso sobre saúde dentro do conteúdo maior pró-desenvolvimento, reforçando a oposição entre o arcaico e o moderno. Para tanto, se fazia necessário promover a participação comunitária, garantida por meio do convencimento a partir de uma abordagem educativa – ou ainda, instrutiva, reforçando a visão de povo e de cidadão como o inculto a ser corrigido. A rotulação desse modelo cultural a ser abandonado se encontrava no personagem *Sujismundo*, presente em diferentes filmetes veiculados pelo governo militar. A caricatura descrevia-o em sua desorganização, falta de disciplina e higiene. Por meio desse antimodelo, o governo justificava a imposição da autoridade. Com o slogan “Povo desenvolvido é povo limpo”, reforçava ainda a ordem para o autocuidado do cidadão em higiene, deslocando para o indivíduo a responsabilidade pelo controle em saúde.

A partir dos anos 1970, crescia a sofisticação e o empenho de técnicas instrumentais de comunicação aplicadas às campanhas de saúde, mediante segmentação de públicos e linguagens conforme a população-alvo (Natanshohn, 2004). A comunicação de governo sobre saúde subiu o tom a favor do saber tecnocrático (isolando o conhecimento popular), reforçando as relações de poder na mediação médico-paciente.

## A comunicação na transição democrática

O discurso de “colaboração” permaneceu na comunicação governamental até o fim do regime e vigorou, com outra roupagem e em tom mais ameno, até a gestão de José Sarney. Os inimigos eram outros: o “monstro da inflação” tornou-se o mal a ser combatido e não mais os comunistas. O discurso voltado a questões sociais e à redemocratização (sem ênfase na autoridade do Estado) deu o tom à comunicação do governo Sarney. Já Itamar Franco acrescentou à comunicação de governo a interiorização do desenvolvimento e o combate à corrupção expondo um Brasil heterogêneo e com profundas diferenças sociais e culturais (Matos, 2011). E se Collor resgatou algo do personalismo extremado de Vargas, aprofundou também o discurso da soberania do mercado sobre o Estado, com a exaltação da globalização e o desmonte da ideologia do Estado-Nação.

A inserção de novos sujeitos no debate e na comunicação pública foi o elemento marcante durante as gestões Figueiredo-Sarney, com mudanças no “Cenário de Representação Política” (CRP)<sup>1</sup> nesse período.

A consolidação da indústria televisiva e a inserção do Brasil entre as sociedades denominadas *mediacentric* não podem ser considerados eventos isolados do processo político que se configurava a partir dos anos 1980, e sim fenômenos intimamente relacionados. Mais do que creditar à mídia o poder de construção da nova vivência política brasileira, trata-se, antes, de compreendê-la como fundamento do jogo emergente da Nova República, quando a política começa a seguir regras da espetacularização.

Na década de 1980, a televisão passou a projetar o imaginário social em programações ricas de sentido para a experiência popular, articulando arcaico e moderno, rural e urbano, folclórico e massivo (em vez de evidenciar essas polarizações). A mídia televisiva integrou, assim, o centro de produção cultural determinante da experiência política brasileira. A campanha das “Diretas Já” marcou essa nova relação entre a indústria cultural e a composição de poder, figurada por líderes emergentes conscientes do poder proporcionado pela visibilidade televisiva. “Os políticos perderiam o monopólio de sujeitos detentores do saber e da palavra sobre a política enfrentando adicionalmente a necessidade de ajustar-se aos parâmetros de comunicação e formas de expressividade peculiares da *televivência*” (Carvalho, 1999, p.106). Entraram em cena “novos seres falantes”. A visibilidade massiva tornou-se mandatória para o exercício da política profissional e moldou assim um novo jeito de estruturar a comunicação governamental e política. Assim, a hipótese do CRP soma-se ao reconhecimento da cultura como lugar de significação da política e se torna fundamental para a configuração de uma nova forma de comunicação pública. Para Martín-Barbero,

---

<sup>1</sup> Cf. LIMA, A. Venício. Televisão e Poder: a hipótese do cenário de representação político eleitoral. *Revista Comunicação & Política*, vol. 1. Agosto – novembro de 1994. CEBELA, RJ.

*mais do que objetos de políticas, a comunicação e a cultura constituem hoje um campo primordial de batalha política: o estratégico cenário que exige que a política recupere sua dimensão simbólica – sua capacidade de representar o vínculo entre os cidadãos, o sentimento de pertencer a uma comunidade – para enfrentar a erosão da ordem coletiva. (Martín-Barbero, 2001, p.15)*

Os acontecimentos decorrentes das Diretas Já marcaram uma transição fundamental para a comunicação pública. Foi com as Diretas Já que a sociedade civil organizada assumiu-se protagonista sobre o futuro político do País, manifestando desejo de mudança que incluía os próprios meios de comunicação (sobretudo a TV), que deixaram de ignorar o clamor popular. Com Sarney tem início a administração científica da comunicação e do marketing social (cujo marco principal foi o programa dos “fiscais” de preços) (Pinto, 1988). Mas o auge da profissionalização do marketing político foi alcançado na campanha de Fernando Collor de Mello a presidente por meio de eleição direta. Mais uma vez sob o manto da artificialidade, o personagem foi criado e inserido no contexto político, buscando adesão dos que enxergavam a possibilidade de mudanças a partir daquela nova figura legitimada pela mídia. Mas o personagem não resistiu à realidade denunciada e Itamar Franco assumiu, após o *impeachment* de Collor, como elo entre os “Brasis”, do interior “autêntico” e das metrópoles modernas.

Durante a redemocratização, a indústria brasileira de comunicação se viabilizou via Estado, com instrumentos legais para legitimar seus métodos de controle político e com mecanismos de subsídio financeiro (Lopes, 2001). À medida que a mídia se autonomizava, diversificava-se a forma de interpelação da sociedade, extrapolando o arsenal da propaganda política tutelada para ampliar as possibilidades de uma comunicação pública mais inclusiva.

Fernando Henrique Cardoso retomou o processo iniciado sob o governo Collor. As privatizações e a racionalização dos métodos de controle inflacionário imprimiram à comunicação governamental o tom de objetividade, com explanação educativa de conteúdos em campanhas de cunho “civilizatório” (Matos, 2011). As peças de propaganda na gestão FHC podem ser reunidas em: aspectos do desenvolvimento econômico-social e participação da sociedade civil (pautada pela bagagem acadêmica do presidente).

*O que fica claro na publicidade institucional desse período é que a marca do novo não se encontra no regime político (como na gestão Sarney), não se encontra no Estado ou em sua autoridade (como na gestão Collor), não se encontra no Brasil unido em torno de questões éticas (como na gestão Itamar). A publicidade institucional do governo FHC exhibe uma sociedade que vive um processo de transformação de hábitos e mentalidades. Não há grandes negações, grandes aflições representadas na publicidade. (Matos, 2011, p.54)*

Embora o ambiente político indicasse uma consolidação democrática, a comunicação governamental não escapou do tradicional, instrumentalizando-se a partir dos meios de comunicação de massa. A inovação se deu com a internet nos anos 1990, com os governos usando as novas tecnologias para a prestação de informação pública (ainda com sites como balcões de serviços).

## Promoção à saúde e marketing social

Inseridas nesse macro contexto, as questões relativas à saúde foram também deslocadas de lugar: do campo higienista aos efeitos colaterais do desenvolvimento, os problemas de saúde extrapolaram o ambiente doméstico invadido pelas campanhas e foram para as ruas. Os altos índices de mortalidade decorrentes de causas externas (acidentes de trânsito, por exemplo) e doenças crônico-degenerativas, decorrentes da urbanização e da industrialização entram na pauta de preocupações dos gestores em saúde (Natansohn, 2004). Nesse cenário, o modelo behaviorista de comunicação deu espaço às abordagens mais culturalistas, em que diferentes modos de vida e identidades passaram a ser considerados.

Desde o fim dos anos 1980 e início dos 1990, as campanhas entram numa terceira fase em que seu conteúdo central é o da promoção da saúde.

*Na “velha” saúde pública, a educação em saúde tinha um único enfoque, o da prevenção de doenças. A “nova” educação em saúde deve superar a conceituação biomédica de saúde e abranger objetivos mais amplos, uma vez que a saúde deixa de ser apenas a ausência de doença para ser fonte de vida. (Oliveira, 2005, p.424-425)*

A perspectiva neoliberal de governo, que marcou nos anos 1990 a gestão pública no país e as contenções fiscais (com consequentemente redução de gastos inclusive no recém-criado Sistema Único de Saúde), foi acompanhada de novas técnicas de comunicação para as campanhas em saúde. O tom persuasivo deu espaço para o convencimento por meio da sedução a partir da abordagem do marketing social. Seus enfoques foram aplicados nas campanhas de prevenção à Aids, em cuja política o Brasil passou a se destacar internacionalmente. Outras campanhas realizadas entre 1990 e 2000 foram caracterizadas por extrapolarem os veículos de mídia e se aproximarem de suas populações-alvo, com ações efetivas de detecção de problemas e encaminhamento para as terapias indicadas (representando grandes operações logísticas e operacionais que seguem a metodologia do marketing). Foi o caso de detecção de problemas auditivos e visuais entre estudantes, prevenção à dengue, diagnóstico de diabetes e hipertensão (Berbel, 2012). Todas se voltaram a uma mudança de atitude individual, sem a promoção de um debate inclusivo e cívico que buscasse reconhecer as demandas comunitárias na área de saúde.

## Comunicação na era Lula

Nos diferentes momentos históricos avaliados até o momento, pode-se identificar pouca promoção cívica nas ações de saúde e na entonação geral da comunicação governamental. Entendemos aqui que uma comunicação pública propriamente dita será possível apenas desvinculada da comunicação de governo que instrumentaliza o poder, pois demanda a inclusão do cidadão no processo comunicativo – não mais como expectador da política, mas como agente participante para propor e deliberar.

Nesse sentido, os dois mandatos de Lula colocaram em prática iniciativas com objetivo de validar a participação de setores da sociedade civil em debates temáticos. Foram ampliados os espaços de discussão sobre o que deveria, posteriormente, ser convertido em políticas públicas. Um dos instrumentos mais evidentes desse modelo de comunicação foram as conferências, organizadas em etapas municipais, estaduais e nacionais, em torno de temas como educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, igualdade racial, geração de emprego e renda, entre outros.

Essas iniciativas são diferenciais em relação ao modelo de comunicação pública praticado até então, que priorizou, historicamente, ora o massivo ora o indivíduo, como responsável por sua (falta de) saúde, mas nunca uma comunidade organizada. A nova abordagem permitiu a inclusão de minorias e de instituições da sociedade civil no debate público, embora não haja evidências de que políticas e programas efetivos tenham se estabelecido a partir do debate. O modelo de comunicação aplicado com as conferências demonstra-se mais afeito às relações públicas (com táticas de relacionamento e conversações), diferenciando-se da propaganda política. As relações oficiais com a mídia permaneceram, no entanto, hegemônicas.

A realização de conferências nacionais não é uma novidade. Elas começaram a ser realizadas durante o governo Vargas, exatamente na área de saúde. Pesquisa realizada por Avritzer (2012) aponta um balanço histórico de iniciativa. Desde 1940, foram 115 e, nos últimos vinte anos, 80 conferências, tendo uma expressiva tematização de temas vinculados à saúde (foram 21, ante 22 relacionadas à economia; 21 sobre minorias; 17 sobre educação, cultura e assistência social; 6 sobre meio ambiente; 11 relacionadas a direitos humanos). Mas essa iniciativa só ganhou corpo durante os anos de gestão do ex-presidente Lula da Silva, que concentrou 74 conferências, com 6,5% de participação da população, com maior expressão em suas etapas local e regional. A evolução entre esse essa prática e as demais formas de comunicação governamental em outros momentos históricos está essencialmente na possibilidade de relacionar participação e deliberação (Faria, 2011 apud Avritzer, 2012, p.8).

Em saúde, a participação é historicamente mais alta do que em outros terrenos, mantendo certa tradição na história das conferências e com vínculo mais direto com um associativismo identificado desde o processo de redemocratização. É preocupante, no entanto, o fato de 57,5% dos participantes das conferências negarem ter recebido qualquer informação prévia à realização das reuniões, o que evidentemente prejudica o

debate e as potencialidades de deliberação acerca das políticas desejadas. Mas ainda existem mais dúvidas do que respostas acerca da real efetividade deliberativa das conferências e da implementação das políticas ou normatizações sugeridas durante as reuniões. Faltam indicadores para apontar como se dá a vinculação comunicativa entre as demandas sociais, os debates, sua visibilidade, as ações de governo e o *feedback* destas em relação às melhores das condições de vida em cenários locais, regionais e nacionais (Avritzer, 2012).

Certamente, a notoriedade acerca das conferências não teve o mesmo espaço na mídia que a cobertura dos conflitos intragoverno durante os anos Lula. Pouco se ouviu e leu sobre o ambiente político proporcionado pelos debates setoriais, assim como por sua efetividade em termos de políticas concretas resultantes das discussões coletivas. Ao mesmo tempo, iniciativas oficiais e também da sociedade civil impulsionaram ações a favor da prestação de contas do governo. A tendência de uma cultura pró-*accountability* acelerou-se nos últimos anos, muito em virtude do fortalecimento institucional democrático, mas também do próprio empoderamento de organizações civis que assumiram o papel de vigilância dos governos (contando agora com o uso quase massivo da internet como meio de propagação de informações e notícias).

Há, portanto, sinais de mudanças no sentido de incentivar a reflexão e uma tomada de postura pró-comunicação pública. É oportuno, neste contexto, revisar conceitos relacionados ao tema e a suas propostas normativas.

Políticas de comunicação facilitadoras do entendimento em processos deliberativos são fundamentais e se aproximariam mais das relações públicas comunitárias do que da comunicação governamental tradicional. Isso libertaria a comunicação pública – que “é a que se dá na esfera pública” (López, 2011, p.64) – do aparelho do Estado, com seus constrangimentos políticos. E atenderia ao chamado de Santos para ampliar o cânone burocrático, desprendendo-se da arena exclusiva do Estado para democratizar também a esfera não estatal, alcançando a “convergência entre diferentes arenas de democratização” e, com isso, a construção de um “espaço público de deliberação democrática” (Santos apud Gugliano, 2004, p.266-278).

Vale distinguir, neste ponto, a comunicação pública da política e da governamental. A comunicação governamental está relacionada à prática instrumental dos governos, em busca de legitimação da gestão estatal. A comunicação política colabora para o jogo de disputa político-partidária e se esgueira ao lado do marketing eleitoral. A comunicação pública está voltada à recuperação da esfera pública em sua força expressiva e democrática de permitir à sociedade a interpelação do Estado e o direcionamento da política conforme o interesse coletivo, recuperando as demandas esquecidas, reconhecendo as exclusões para superá-las. Por isso é fundamental desprender a comunicação pública das amarras estatais, ou seja, inseri-la efetivamente na esfera pública, entendida como “um domínio da nossa vida social onde algo como a opinião pública se pode formar” (Habermas, 1997 apud Silveirinha, 2010, p.33). A esfera pública acolhe temas de interesse público, debatidos racionalmente por cidadãos em *status* de igualdade e livre participação.

*Todavia, o reconhecimento da esfera pública como locus de expressão exige, por antecipação, a interiorização dos direitos do cidadão – entendidos segundo prismas diferentes. Por exemplo: a capacidade do agente de reconhecer-se como participante social, de elaborar uma posição própria e expressar-se de forma a valorizar a sua posição (e a de seu grupo de referência). Um cidadão que não acredite ter o direito de participar de conversações e discussões públicas, que não valorize o que tem a dizer e que se sinta incapaz de comunicar isso aos outros de forma adequada dificilmente terá condições de integrar a rede social da comunicação pública. (Matos, 2009a, p.124-125)*

É nesse sentido que a trajetória das campanhas em saúde desde a era Vargas (e até antes, remontando ao início do século XX) parece começar a se deslocar entre a dimensão da comunicação governamental e política para a dimensão da comunicação pública. Ao abrir o espaço para o debate (ainda que sob a condução estatal e de sua pauta de governo pré-estabelecida) as conferências recentemente estimuladas possuem características mais relacionadas à argumentação de que à cláusula de uma campanha ideológica. A forma de agregar movimentos organizados nesse debate é também indicativa de que o discurso massivo da propaganda pode dar lugar à pluralidade de vozes comunicantes, mesmo que estejamos nos referindo à análise de um momento pontual, que é a realização de um evento – e que não deixa de conter sua dose de espetacularização, com imagens produzidas na ocasião para permanente uso pela plataforma política então hegemônica. Dessa forma, convém problematizar e normatizar o *lugar* do Estado nesse movimento.

## Papel do Estado

Para que a comunicação pública se efetive rumo ao reconhecimento dos diferentes agentes e, numa fase além, rumo à deliberação, é preciso empoderar a sociedade para a participação. Um caminho possível é a construção de vínculos entre projetos de redução de desigualdade (de renda, por exemplo) e experiências de exercício político, como a prática da cidadania, como forma de buscar a paridade da participação de todos os interessados. O processo deve ser educacional, cultural e econômico, e necessariamente contínuo. Uma política pública de longo prazo específica para a comunicação torna-se, então, fundamental. A comunicação pública deve necessariamente partir do “espírito público”, na medida em que tenha a intenção de colaborar com a vida em comunidade, de forma consciente e programada, buscando, como resultado final, “a promoção e a defesa do que é público” (Nobre, 2011). A ideia que norteia o “conceito de ‘comunicação pública’ deve incluir, necessariamente, (todos) os atores sociais que integram a esfera pública para debater e formular propostas de ações ou de políticas que beneficiem (toda) a sociedade” (Nobre apud Matos, 2011, p.45).

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

Mas o governo não pode se eximir do papel de articulador dos meios que favorecem uma comunicação pública democrática e inclusiva e deve ser chamado a gerenciar de forma efetiva um conjunto de políticas que vençam os obstáculos para uma comunicação paritária entre os diferentes agentes comunicadores.

*Pelo compromisso com o interesse público e poder de ação, os governos devem ser os principais indutores da comunicação pública, assumindo o compromisso de promover políticas públicas, desenvolver uma gestão aberta e qualificar canais, meios e recursos que permitam a viabilização da comunicação de interesse público e o envolvimento de todos os interessados. (Duarte, 2011, p.129)*

O estabelecimento de novos modelos de comunicação pública em saúde nos leva a traçar paralelos entre o que a história nos mostrou e o que os princípios normativos nos indicam:

- 1) Para a comunicação pública, a regulamentação dos meios de comunicação (foco dos governos na história política do Brasil) é apenas um item numa perspectiva mais ampla. Apesar disso, historicamente, os esforços em campanhas de saúde se restringiram ao uso da mídia e da publicidade em televisão para impor seu discurso.
- 2) Do mesmo modo, um sistema de gestão, com normas, rotinas de comunicação dos órgãos de governo, meios e formas de abordagem do cidadão, não pode ser a ênfase central da política (ainda que se reconheça a importância da normatização desses mecanismos). Durante algum tempo, até mesmo no cenário de redemocratização, prevaleceram as técnicas e as ferramentas (da produção de cartilhas em saúde às campanhas de marketing social) na condução da comunicação governamental em saúde. Essa extrema tecnização da gestão comunicativa no Estado restringiu o potencial discursivo da comunicação pública, uma vez que excesso de recursos e de formalização não contribuiu para a racionalidade do debate que caracteriza a esfera pública – ao contrário, parece tê-lo engessado.
- 3) Na comunicação pública, não está em jogo simplesmente uma relação entre governo e povo, mas entre Estado e sociedade. E é por isso que ela está inteiramente inserida no processo de democratização (Matos, 2009b). A comunicação pública deve ser compreendida como política de inclusão para reduzir o “descompasso cognitivo” numa sociedade (Matos, 2009) como a brasileira, que arrastou suas desigualdades com o apoio de uma comunicação governamental elitista e centralizadora. Nesse sentido, as conferências em saúde e em demais temas que passaram a ser estimulados no governo Lula dão um passo na direção da variabilidade das vozes comunicantes (portanto, inclusão) e de ampliação do acesso ao debate. Mas a questão de base – a paridade – mantém-se desconectada dessa iniciativa.

Nesta tentativa de se propor uma política de comunicação realmente inclusiva, que tente restabelecer a relação do Estado com a sociedade e propor novas bases de um relacionamento recíproco, torna-se fundamental, por fim, abordar ainda o conceito de capital social. Conforme concebeu Putnam (1993; 1995; 2000; 2002) apud Matos (2011, p.53-54), o capital social está relacionado ao vínculo entre as pessoas e ao engajamento comunitário que se constrói a partir dessa rede social. Quanto mais densa é a rede, mais efeitos positivos ela tende a exercer sobre o desenvolvimento daquela coletividade. O capital social, portanto, pode ser transformador. A comunicação pública pode ser vista como ativadora e geradora de um capital social que tenha alto valor agregado para um projeto de desenvolvimento. Tal como ocorreu até então na evolução do mercado cultural brasileiro, com forte apoio político e governamental à indústria de comunicação de massa, chega a vez de se investir em geração de capital social. Mas, para tanto, deve-se buscar então um novo modelo de comunicação pública apoiado pelo Estado brasileiro que seja essencialmente participativo.

As iniciativas em comunicação na área de saúde são um terreno propício para a inclusão de uma política pública geradora de capital social. As transformações já ocorridas nas campanhas em saúde evidenciam seu potencial evolutivo e os altos índices de participação nas conferências sinalizam para a força mobilizadora desse tema entre movimentos organizados, promovendo vínculos agregadores que, por sua vez, favorecem a convocação do Estado para o atendimento às demandas sociais e cívicas.

## Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil*. Disponível em <[http://www.consocia.cgu.gov.br/uploads/biblioteca\\_arquivos/274/arquivo\\_f4176c9563.pdf](http://www.consocia.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/274/arquivo_f4176c9563.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2012.
- BERBEL, D. B. *A comunicação da ciência nas campanhas de saúde online: um estudo de caso do Portal Saúde*. Disponível em <[http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_arquivos/22/TDE-2012-04-02T155847Z-4264/Publico/4165.pdf](http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/22/TDE-2012-04-02T155847Z-4264/Publico/4165.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2012.
- CARVALHO, R. V. A. Cenários de representação da transição democrática (1984-1986). In: CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly de. *Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política*. São Paulo: 1999.
- DEBERT, G. G. Populismo e participação política. In: MELO, José Marques de (org.). *Populismo e comunicação*. São Paulo: Cortez, 1981.
- DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação: Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática, *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v.4, n.2, jul.-dez, Porto Alegre, 2004.

JAMBEIRO, O. A comunicação na Constituição de 1988. In: GOULART, J. O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição Cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica / Editora Unesp, 2009.

LOPES, M. I. V. *Pesquisa em comunicação*. São Paulo: Edições Loyola, 2001. 6. ed.

LÓPEZ, J. C. J. Advocay: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, M.M.K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

OLIVEIRA, D. L. A “nova” saúde pública e a promoção da saúde via educação: entre a tradição e a inovação, *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 13(3), maio-jun., 2007.

MARTÍN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

MATOS, H. *Capital social e comunicação*. Interfaces e articulações. São Paulo: Summus Editorial, 2009a.

\_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009b.

\_\_\_\_\_. *Modos de olhar o discurso autoritário no Brasil (1969-1974): O noticiário de primeira página na imprensa e a propaganda governamental na televisão*. Tese de Doutorado. ECA/USP 1989.

\_\_\_\_\_. O declínio do capital social e comunicacional na terceira idade e a ausência de reconhecimento dos idosos. In: MATOS, H.; MARQUES, A. (org.). *Comunicação e política: Capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus Editorial, 2011.

NATANSOHN, G.L. Comunicação & Saúde: interfaces e diálogos possíveis, *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v.VI, n.2, maio-ago. 2004.

NOBRE, G.F. A gestão do capital comunicacional público. In: MARQUES, Angela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, comunicação pública e deliberação pública*. São Paulo: Ed. Summus, 2011.

- NUNES, E.D. Sobre a história da saúde pública: ideias e autores, *Ciência & Saúde Coletiva*, 5(2), 2000, p.251-264.
- PERROTI, E.; PINSKY, M. Getúlio Vargas para crianças: a exceção e a regra. In: MELO, José Marques de (org.). *Populismo e comunicação*. São Paulo: Cortez, 1981.
- PINTO, Celi Regina Jardim. Com a palavra o senhor presidente. In: PINTO, Celi Regina Jardim. *Com a palavra o senhor presidente José Sarney: O discurso do Plano Cruzado*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1988.
- RIPARI, A.P. História da saúde pública de 1920 a 1940. Disponível em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAawDgAK/historia-saude-publica-1920-1940>>. Acesso em: 6 out. 2012.
- SILVEIRINHA, M. J. Esfera pública. In: CARREIRA, J.C.; FERREIRA, G.; ESPÍRITO SANTO, P. (orgs.). *Conceitos de comunicação política*. Covilhã: LabcomBooks, 2010.
- TEXEIRA, R. R. Modelos comunicacionais e práticas de saúde, *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, n.1, São Paulo, Fundação UNI, 1997, p.7-40.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. De Castelo a Figueiredo, uma visão histórica da “abertura”. In: CHERESKY, Isidoro; CHONCHOL, Jacques (org.). *Crise e transformação nos regimes autoritários*. Campinas: Cone Editora, 1986.



## Dinamismo eleitoral sob o prisma da saúde: eleições em São Paulo, 2012

*Roberto Gondo Macedo  
Victor Kraide Corte Real*

### Resumo

Um planejamento de campanha eleitoral envolve uma série de elementos norteadores para que seu resultado possa ser exitoso. Um desses fatores é o desenvolvimento de um Plano de Governo que ampare as principais necessidades apontadas pela região contemplada pelo pleito eleitoral. Nesse sentido, a pesquisa direciona seu recorte para a área da saúde, considerada uma das vertentes mais discutidas e relevantes no cenário eleitoral e governamental. Analisa para esse fim a eleição municipal de 2012 na cidade de São Paulo, tendo como atores de estudo os quatro primeiros colocados nas pesquisas eleitorais de primeiro turno. O artigo é fundamentado sob o prisma da comunicação política e eleitoral, bem como envolve premissas apresentadas pelos candidatos em dois momentos: nas propostas dos respectivos Planos de Governo e em debates eleitorais, que no caso teve como base o realizado pelo grupo Folha e, promovido pelo portal eletrônico UOL.

**Palavras-chave:** Saúde pública; eleições; São Paulo; Comunicação política; plano de governo.

## Introdução

O campo da saúde no contexto social sempre foi uma das áreas de maior repercussão no que tange à promoção de maiores investimentos em políticas públicas e melhoria na qualidade do gerenciamento das estruturas e recursos.

Como consequência desse apelo social, naturalmente se posiciona como um dos pontos mais representativos de debates e apresentação de proposições em campanhas eleitorais. Esse fato se justifica pela grande aderência com a população, principalmente entre as classes sociais mais baixas, que utilizam com maior frequência os serviços públicos, dentre eles o da saúde.

Classes de renda maiores costumam aderir aos planos de saúde de empresas privadas, e assim procuram evitar o uso do atendimento do serviço público, independente da esfera pública de gerenciamento. Apesar de apresentar especificidades regionais, essa situação não ocorre somente em território nacional, mas sim em grande parte dos países do globo.

Um dos exemplos pertinentes desse cenário foi a dificuldade política enfrentada pela gestão presidencial de Barack Obama na implantação de um sistema mais inclusivo de acesso aos serviços de saúde, objetivando atender a uma demanda dos mais necessitados no quesito renda.

Principalmente em ambientes urbanos, a relação entre a oferta de serviços públicos de saúde e a demanda da população que busca pelo oferecimento dos recursos não compatível e promovem um descontentamento na prestação de serviços. Isso se reflete na governabilidade da gestão, na credibilidade do ator político e oferece um pertinente contexto para o fortalecimento de candidatos opositores em momentos de sufrágio eleitoral.

O objetivo do artigo é descrever esse cenário eleitoral, utilizando como recorte uma capital de estado nacional e contrapondo propostas realizadas pelos candidatos com o contexto apresentado pela gestão atual, pelo fato de que muitas propostas apresentadas pelos candidatos em uma disputa eleitoral visam sanar demandas que não foram resolvidas pelo gestor vigente.

A pesquisa teve como foco a cidade de São Paulo, considerada uma das mais representativas cidades do continente americano, no que tange diversidade cultural, densidade demográfica e potencial econômico. O corpus do capítulo decorre na relação

temporal eleitoral de 2012, no pleito municipal. Metodologicamente foi delimitado o número de candidatos, objetivando maior precisão na análise das propostas apresentadas durante a campanha: seja por intermédio do Plano de Governo ou nos debates ocorridos no período.

Visando maior controle nas propostas e premissas oferecidas pelos candidatos no campo da saúde, o debate escolhido para utilização como fonte foi o promovido pelo grupo Folha, por intermédio de seu portal eletrônico UOL. Foram escolhidos os quatro primeiros candidatos por ordem de preferência dos eleitores, cuja base estatística de embasou nos principais institutos de pesquisa de intensão de voto da capital paulista: Ibope e Datafolha.

Os candidatos analisados foram José Serra (PSDB), Fernando Haddad (PT), Celso Russomano (PRB) e Gabriel Chalita (PMDB). O eixo comparativo se amparou no conjunto de propostas oferecidas quatro anos passados, na campanha de 2008, pelo então prefeito do município Gilberto Kassab. O embasamento teórico é amparado pela égide da comunicação política, pois a análise visa descrever como que as estratégias de campanha foram delineadas, tendo como um dos pilares eleitorais o cerne situacional da saúde paulistana.

## Comunicação pública e reflexos no campo da saúde

O Brasil, como em grande parte dos países em desenvolvimento, apresenta acentuadas disparidades sociais de classes. Esse contexto é distribuído por todo o país, porém com maior representatividade nas maiores concentrações urbanas, como as capitais dos estados da federação.

Vários são os fatores que influenciam esse cenário, sendo que o mais estrutural é a baixa qualidade de políticas públicas destinadas aos pilares da educação. Apesar do país ter apresentado avanços significativos na qualidade de vida de seus habitantes, melhorando inclusive o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas últimas duas décadas, muito deve ser realizado no sentido de promover real inclusão do indivíduo nas atividades sociais.

O campo da saúde também é controverso, visto que políticas públicas desenvolvidas dificilmente conseguem suprir a demanda necessária provenientes da população. Esse fato está diretamente ligado ao tema da saúde ser citado em praticamente todas as pesquisas de opinião pública como um dos fatores mais relevantes e críticos de serem desenvolvidos com sustentabilidade e qualidade.

Para Rosseto et. al (2011, p.26) “o principal papel a ser desempenhado pelo Estado é o de coordenação do processo público com o objetivo de orquestrar a concertação dos diversos atores políticos e sociais, viabilizando a formulação e implementação das políticas públicas necessárias para desenvolvimento”.

A saúde é um tema absolutamente relevante para o interesse público e intrinsecamente ligado aos anseios da população. Nesse contexto, a comunicação pública está vinculada como um elo para propiciar maior dinamismo dos atores envolvidos e favorecer a cidadania. Mesmo com orçamentos representativos do poder público para investimentos reais na saúde, em muitos municípios brasileiros ocorre o mau uso de recursos, com desvios de verbas e situações de improbidade administrativa.

Entretanto, com o avanço da tecnologia da informação, a visibilidade maior de informações públicas contribuiu para inibir o processo negativo de abusos no planejamento e execução de ações no campo da saúde pública. Para Kunsch (2011, p.17) “na era digital, a comunicação pública conta com novos suportes e meios que revolucionam conteúdos, assim como as formas e o processo de produzir as comunicações”.

Um ponto relevante no sentido de maior visibilidade das informações por meio do avanço tecnológico é a integração de recursos midiáticos de alto poder de disseminação informacional com um campo público altamente polêmico e propenso a ser norteador de potenciais crises públicas. De acordo com Elizalde (2004, p.39) as crises públicas são fortalecidas quando envolvem áreas de envolvimento direto da população, como saúde e educação.

O contexto da saúde pública envolve diversas faixas etárias, mas de modo predominante não direciona suas políticas aos cidadãos pertencentes ao grupo da terceira idade, no qual devem merecer maior atenção. Graeff (2001, p.18) afirma que um dos desafios do poder público contemporâneo é conseguir oferecer serviço de qualidade para uma população cada vez maior na longevidade.

Uma das formas de suprir com precisão os anseios da população no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas para a saúde é a promoção de um diálogo direto com a sociedade, compreendendo as reais necessidades apresentadas pelos inúmeros grupos que devem ser assistidos pelas práticas públicas do campo da saúde, bem como observando os parâmetros estabelecidos pelos agentes reguladores do setor em âmbito nacional, sobretudo pela Agência Nacional da Saúde (Anvisa), os pilares globais estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU e Organização Mundial da Saúde (OMS).

*A comunicação pública deve ser pensada como um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo. É preciso salientar que o entendimento da comunicação pública como dinâmica voltada para as trocas comunicacionais entre instituições e a sociedade é relativamente recente. [...] a comunicação política exige, portanto, a participação da sociedade e de seus segmentos: não apenas como receptores da comunicação do governo, mas principalmente como produtores ativos no processo comunicacional. (Matos, 2011, p.45)*

Quanto mais um contexto social se ampara nos princípios da comunicação pública de qualidade, mais os elementos se envolvem na solução de problemas reais e iminentes de maneira integrada. Na visão de Esteves (2003, p.84) o senso democrático se fortalece quando

existe uma integração entre o poder público, práticas públicas e participação ativa da sociedade.

Um dos parâmetros balizadores para que o Estado consiga suprir com maior eficácia os planejamentos de políticas públicas é com a promoção de reformas estruturais que fortaleçam a governabilidade. Segundo Bresser Pereira (1998, p.32) é necessário dotar o Estado de mais governabilidade e governança, tornando mais eficiente de forma a atender as demandas dos cidadãos com melhor qualidade e menos custos.

## Dinamismo eleitoral em cenários de cidades globais

Planejar campanhas eleitorais em cidades de perfil cosmopolita e com alta densidade demográfica é um desafio equiparado com uma eleição majoritária presidencial ou para governo de Estado, devido sua complexidade de compreensão dos eleitores de múltiplas zonas regionais.

O dinamismo eleitoral é intenso e deve ser acompanhado de perto por análises de campo constantes, e sempre com a compreensão das especificidades regionais. Nesse sentido o uso de pesquisa de grupos focais é muito estratégico e necessário. Para Gamson (2011, p.238) “os grupos focais, se comparados com as entrevistas do tipo *survey*, permitem observar o vocabulário natural por meio do qual as pessoas constroem sentido sobre diferentes questões”.

Existe uma identidade muito forte dos eleitores com as suas respectivas regiões e isso deve ser levado em consideração quando são abordadas questões de grande impacto de repercussão, como: transporte público, educação e saúde pública..

Na visão de Sassen (2008, p.142) cidades consideradas globais possuem características culturais, comportamentais e sociais diferenciadas de uma região para outra e devem ser tratadas sem igualdade de parâmetros, visto que seus problemas regionais são específicos e locais.

*A configuração de ambientes urbanos e atores sociais não só é impulsionada pelo espaço do público-privado, mas também pela articulação entre o local e o global. A defesa da identidade e, portanto, do autóctone, é ameaçada ou em muitos casos, diluída por um fenomenal processo de uniformidade, produto do esquema global de produção e intercâmbio econômico. (Dell’Oro, 2009, p.7).*

As ações de comunicação e marketing eleitoral devem seguir agendas bem específicas de cada região, inclusive em muitos casos, pode existir a produção de materiais diferenciados de campanhas, incluindo não só o teor da mensagem, mas também a apresentação da qualidade do papel e a abordagem da equipe de apoio nas ruas.

A estrutura da campanha deve ser descentralizada, com desenvolvimento de células autônomas de gerenciamento, visando dinamizar o processo no período eleitoral. Para Maarek (1995, p.221) a organização de campanha necessita de uma rede de locais que servirão de bases operacionais, principalmente quando se trata de eleições de grande escala, em cidades com alto número de eleitores e regiões.

Os principais temas de debate da cidade devem ser tratados nos maiores canais de mídia disponíveis e nas ruas, o clima deve ser integrado com um ambiente mais alegre e de harmonia, visando envolver o potencial eleitor, que será abordado e formará sua impressão do candidato que está próximo. Isso inclui não somente os envolvidos na campanha, mas a figura do próprio candidato precisa transmitir confiança e credibilidade.

Não se pode esquecer que os princípios balizadores eleitorais atuais são articulados para a obtenção de êxito na competição eleitoral, seguindo o sistema político vigente. De acordo com Sartori (1989, p.139), o sistema político se constitui como “estrutura global de centros de influência e informação plurais e diversos”.

Nesse contexto de formação de conceito por intermédio dos cidadãos, Habermas (1997, p.33) aponta a relevância da constituição de opinião na esfera pública em que a sociedade, o eleitor é sujeito da opinião pública “em uma rede pública e inclusiva de esferas públicas que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas”.

A população brasileira, mesmo quando se trata de grandes cidades, apresenta características sinestésicas, que devem ser exploradas pelo estrategista de campanha. Em cidades menores, o contato corpo a corpo é mais relevante e demonstra maior envolvimento com as problemáticas da população.

No caso de cidades grandes, a sinestesia deve ser filmada e fotografada para uso em mídias eletrônicas, visando envolver a grande massa que não teve acesso ao candidato, mas pode se identificar com a situação exposta, como um aperto de mão, abraço, beijo ou choro.

Em uma eleição, um dos pontos que devem ser considerados e potencializados é a sensibilização do interesse do leitor para participar do processo de escolha de seus representantes, prática cuja credibilidade vem sendo colocada à prova na última década. Para Gomes (2008, p.293) “a afirmação da baixa participação democrática é, ao fim e ao cabo, um diagnóstico sobre o padrão democrático das sociedades contemporâneas”.

Nesse sentido, é fundamental que no decorrer do processo eleitoral e para a formação de estratégias de comunicação e marketing para as eleições, seja considerado que o baixo interesse do eleitor pelas macro questões políticas é uma característica do desgaste do modelo decorrente de vários feitos negativos ocorridos recentemente, nas diversas esferas do poder.

## Saúde e eleições 2012 em São Paulo

Como qualquer capital global, a cidade de São Paulo também enfrenta desafios gigantescos em termos de administração pública. Atender minimamente as necessidades e os anseios da população é uma tarefa naturalmente árdua a qualquer governo. Em se tratando de serviços considerados fundamentais, que envolvem o cuidado para com a vida dos cidadãos, especialmente os relacionados à pasta da Saúde (objeto central do presente estudo) as preocupações tornam-se ainda mais sensíveis e representam um tema central na avaliação da gestão municipal. Apesar da importância do tema, no entanto, é possível perceber certa leviandade e falta de profundidade no discurso dos principais prefeituráveis ao governo paulistano de 2013-2016, aspectos que tentaremos apresentar e defender a seguir.

Tomando como critério as pesquisas de opinião publicadas pelos institutos Ibope e Datafolha na última semana do primeiro turno das eleições 2012 à Prefeitura de São Paulo, relacionamos na tabela abaixo as propostas específicas para a Saúde apresentadas em sabatina promovida pelo Portal UOL<sup>1</sup>, pelos quatro candidatos com maior percentual de intenções de votos: Celso Russomano (PRB – Partido Republicano Brasileiro), José Serra (PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira), Fernando Haddad (PT – Partido dos Trabalhadores), e Gabriel Chalita (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

**Tabela 1**  
**Propostas para a saúde apresentadas no debate**

Candidatos	Intenções de Votos	Propostas
Russomano (PRB)	29%* 34%**	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a rede de saúde mental com ênfase nos usuários de drogas;</li> <li>• Integrar informações médicas entre as unidades e organizar a distribuição de medicamentos com o Programa Administração Inteligente;</li> <li>• Ampliar o atendimento domiciliar nos programas Saúde da Família e Hospital em Casa;</li> <li>• Criar convênios com as escolas de saúde para estágio e residência na rede municipal.</li> </ul>

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/sao-paulo/propostas-dos-candidatos/>>. Acesso em: 5. out. 2012

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

Serra (PSDB)	27%* 24%**	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ampliar para 24 horas por dia o funcionamento de mais de 30 AMAs (Assistência Médico Ambulatorial);</li><li>• Fazer um mutirão de saúde por mês para zerar as filas de cirurgias;</li><li>• Formar 100 mil cuidadores para atender idosos e doentes;</li><li>• Integrar os sistemas de saúde estadual e municipal;</li><li>• Criar 7AMEs (Ambulatórios Médico de Especialidades) na capital;</li><li>• Criar uma central para resultados de exames de imagem.</li></ul>
Haddad (PT)	22%* 22%**	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criar 31 unidades da Rede Hora Certa, onde o paciente poderá fazer exames de imagem e pequenas cirurgias com hora marcada;</li><li>• Retomar o atendimento de saúde bucal com a implantação de novos CEO (Centros de Especialidades Odontológicas);</li><li>• Informatização do sistema municipal e implementação do prontuário eletrônico;</li><li>• Construir 43 novas UBSs (Unidades Básicas de Saúde);</li><li>• Completar o quadro de profissionais das UBS e equipes da saúde da família, retomando gradualmente as atividades de médicos gineco-obstetras, clínicos e pediatras;</li><li>• Integrar programas e linhas de cuidado para o idoso, em especial, e para os portadores de hipertensão arterial, diabetes, asma, lombalgia, obesidade, entre outras;</li><li>• Criar mil novos leitos, por meio da construção de três novos hospitais: Parelheiros, Vila Matilde e Brasilândia; e ampliação de unidades existentes;</li><li>• Criação do plano de carreira para os médicos;</li><li>• Construir cinco novos pronto-socorros.</li></ul>

Chalita (PMDB)	13%* 12%**	<ul style="list-style-type: none"><li>• Investir em tecnologia para melhorar a gestão e o atendimento e criar o Cartão do Paulistano, que conterà todos os dados de saúde do paciente;</li><li>• Construir quatro novos hospitais municipais, com 270 leitos cada, em Campo Limpo, Parelheiros, Lajeado e Brasilândia;</li><li>• Criar cinco CRSM (Centros de Referência de Saúde da Mulher) e 20 CRSI (Centros de Referência de Saúde do Idoso);</li><li>• Implantar definitivamente o SUS em São Paulo. Fortalecer a atenção básica com 57 novas UBS (Unidades Básicas de Saúde) em 32 distritos. O Programa de Saúde da Família, ao final dos quatro anos, terá 3.000 equipes (hoje são 1.200);</li><li>• Por meio de convênios com o governo federal, a Rede de Urgência e Emergência ganhará 39 UPAs (Unidades de Pronto Atendimento), com atendimento 24h sete dias por semana.</li></ul>
-------------------	---------------	---

\* Pesquisa Estimulada, votos válidos. DATAFOLHA, 02/10/2012 (PO 3645)

\*\*Pesquisa Estimulada, votos válidos. IBOPE, 04/10/2012 (JOB 1209-5)

A tabela acima reforça os pontos defendidos pelos quatro candidatos em seus respectivos Planos de Governo<sup>2</sup>, registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e que também serão relacionados a seguir mantendo o recorte específico sobre a Saúde.

## Plano de Celso Russomano para Saúde em São Paulo:

- 1) Implantar “Programa Promover Saúde”, que irá desenvolver ações inter setoriais para melhorar a qualidade de vida e saúde da população;
- 2) Através do “Programa Administração Inteligente” o sistema de saúde pública será informatizado e otimizado, integrando as informações médicas entre as unidades de saúde, a fim de melhorar o atendimento e a qualidade dos serviços prestados à população;
- 3) Fortalecer a rede de saúde mental com especial atenção a usuários de drogas inclusive com suporte à família;

<sup>2</sup> Disponíveis para download no sistema: <<http://divulgacand2012.tse.jus.br>>. Acesso em: 5. out. 2012.

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

- 4) Criar um programa municipal de convênio, com as escolas de saúde e seus respectivos conselhos e associações para estágios, residências nos equipamentos de saúde municipal;
- 5) Organizar de modo eficiente e eficaz a distribuição de medicamentos através do “Programa Administração Inteligente”, dando transparência ao processo e revisando com frequência a lista de medicamentos oferecidos;
- 6) Ampliar o atendimento domiciliar nos programas: saúde da família, hospitalar domiciliar (hospital em casa), atendimento domiciliar da pessoa com deficiência e/ou mobilidade reduzida, programa de acompanhante do idoso, programa de acompanhante do deficiente intelectual;
- 7) Reformular e ampliar os programas de atendimento a gestante e recém nascido.
- 8) Ampliar e integrar a rede de saúde (UBS, ambulatorios especializados, hospitais e vigilâncias) e adequar a equipe e o horário de funcionamento de acordo com as necessidades de cada região.

### Plano de José Serra para Saúde em São Paulo:

Na Saúde, investir o máximo no acesso aos serviços, mediante integração maior com a área estadual – gestão integrada – bem como a utilização da tecnologia digital, como as centrais de exames, e a concentração de esforços no atendimento de emergência e na atenção básica, que serão reorganizados. Duas prioridades dos governos no Estado e na cidade serão renovadas: a acessibilidade e a reabilitação do deficiente, cujo avanço nos últimos sete anos não teve paralelo no Brasil, e a educação contra o consumo de drogas, além dos grandes esforços já iniciados no âmbito estadual e municipal para tratamento e reabilitação dos dependentes químicos.

### Plano de Fernando Haddad para Saúde em São Paulo:

- 1) Reconhecer o direito social à saúde, constitucionalmente definido, com acesso igualitário a todos, observando os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS no desenvolvimento das ações de saúde;
- 2) Desenvolver ações intersetoriais em parceria com os demais órgãos da gestão municipal e entidades sociais, atuando nos determinantes da saúde individual e coletiva, incluindo as questões ambientais;

- 3) Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção, prevenção e vigilância em saúde;
- 4) Valorizar a atenção aos idosos e a grupos sociais específicos mais vulneráveis que demandem políticas de inclusão social;
- 5) Reorganizar a atenção básica fortalecendo as equipes e as atividades das unidades básicas, para que sejam a porta de entrada prioritária e resolutiva dos problemas de saúde em condições de serem coordenadoras do cuidado integral e do acesso aos demais níveis da rede de atenção;
- 6) Garantir acesso integral em tempo adequado às necessidades de saúde dos paulistanos, aprimorando a política de atenção básica e sua integração com a atenção especializada, incluindo o apoio diagnóstico, a atenção de urgência e emergência e a assistência hospitalar;
- 7) Retomar o caráter público do SUS e a efetiva participação dos trabalhadores e usuários na sua gestão, valorizando o controle exercido pelos conselhos gestores e Conselho Municipal de Saúde;
- 8) Retomar a direção política e gerencial dos serviços públicos municipais, garantindo: concursos e seleção pública, salários iguais para trabalho igual, transparência nas contratações, licitações e na constituição de parcerias com entidades privadas;
- 9) Assumir e estruturar o sistema municipal de regulação do acesso, incluindo todos os serviços do SUS que tenham como missão fundamental a assistência no âmbito municipal e os que hoje, nessas condições, estão sob gestão do estado conforme definido nas normas do SUS e previsto no Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos;
- 10) Promover a gestão pública descentralizada e integrada dos serviços de saúde, organizando Redes Regionais de Atenção no município;
- 11) Fortalecer a gestão da política de saúde municipal e a construção dos pactos entre os entes federados, valorizando as instâncias intergestoras do SUS;
- 12) Participar no planejamento e execução das políticas públicas de saúde no âmbito da região metropolitana;
- 13) Garantir recursos necessários e adequados ao financiamento do sistema municipal de saúde com a participação e compromisso dos três níveis de governo;
- 14) Apoiar a fiscalização da saúde suplementar e as ações necessárias ao ressarcimento dos planos privados ao SUS no âmbito municipal;

- 15) Aprimorar o processo de integração com as instituições de ensino superior e técnico, possibilitando maior contribuição na qualidade da assistência, na educação permanente, na gestão dos serviços de saúde e nos programas do plano municipal de saúde;
- 16) Desenvolver uma política de educação permanente de todos os trabalhadores da saúde e garantir apoio pedagógico e aperfeiçoamento técnico dos profissionais responsáveis pelas atividades de ensino nos serviços;
- 17) Contemplar, na política de gestão do trabalho, a qualificação e a valorização dos trabalhadores da saúde, garantindo condições salariais adequadas, ascensão profissional segundo planos de carreira e democratização das relações de trabalho por meio de negociações permanentes com entidades representativas dos trabalhadores da saúde;
- 18) Formular e desenvolver política de pesquisa e inovação tecnológica com base nas necessidades do sistema municipal de saúde.

## Plano de Gabriel Chalita para Saúde em São Paulo:

O Plano de Governo registrado no TSE é generalista e não apresenta propostas específicas para qualquer uma das áreas sob responsabilidade da prefeitura municipal. Portanto, recorreremos aos itens sobre a Saúde relacionados no documento disponibilizado para download no próprio site de campanha do candidato<sup>3</sup>.

- 1) Melhorar a Gestão, usando fiscalização e recursos tecnológicos para acabar com as filas e melhorar o atendimento;
- 2) Fortalecer a Atenção Básica, garantindo a prevenção para todos os paulistanos;
- 3) Fortalecer o Programa de Saúde da Família (PSF);
- 4) Fortalecer a Rede de Urgência e Emergência, oferecendo atendimento 24h, sete dias por semana, para mais 4,3 milhões de paulistanos;
- 5) Fortalecer a Rede de Atendimento à Saúde da Mulher;
- 6) Fortalecer a Rede Hospitalar com a construção de quatro novos hospitais;
- 7) Fortalecer e ampliar a Rede de Atendimento aos Idosos.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.chalita.com.br/>>. Acesso em: 5. out. 2012.

Tanto na sabatina promovida pelo Portal UOL, como nos itens sobre a Saúde formalizados oficialmente nos Planos de Governo registrados junto ao TSE, o candidato José Serra foi o que menos criticou a gestão atual e pouco desenvolveu suas propostas, obviamente por contar com o apoio de Gilberto Kassab (Partido Social Democrático-PSD). Na verdade, vale lembrar que o candidato do PSDB foi prefeito de São Paulo no período de 2005-2006, quando assumiu o governo do estado de São Paulo de 2007-2010, deixando a prefeitura nas mãos de Kassab que conseguiu se reeleger nas eleições seguintes e permanecer no governo até 2012.

Dessa forma, Serra defende em suas propostas de campanha a continuidade do trabalho de Kassab. No caso específico da Saúde, ele aborda ainda a interação com o governo do estado, conforme Plano de Governo registrado no TSE:

*É um desafio honroso avançar semeando projetos, esperanças e certezas nessa trilha de muitos frutos colhidos graças ao trabalho integrado de duas prefeituras: a municipal e a estadual, parceria testada e aprovada pelos eleitores desde 2004.*

E antes de tratar efetivamente das propostas, já reproduzidas anteriormente nestas páginas, definidas no Plano do Governo Serra como “Diretrizes para o futuro”, Serra apresenta um item denominado “Realizações”, indicando ações promovidas na cidade de São Paulo durante a gestão Serra/Kassab com o apoio estadual de Alckmin:

*Outras duas inovações foram a criação das AMAs (Atendimento Médico Ambulatorial) e dos AMEs (Ambulatórios Médicos de Especialidades): somados, são 140 unidades. As unidades de Saúde Mental e Bucal praticamente dobraram. Foram criados novos hospitais, como o Cidade Tiradentes, M’Boi Mirim e Instituto do Câncer Octávio Frias de Oliveira, o maior e mais avançado do Brasil. Concebemos e implantamos o programa Mãe Paulistana; organizamos uma ampla e eficiente distribuição gratuita de 170 medicamentos, além do remédio em casa, que atende a cerca de 250 mil pessoas. Outra inovação foi a Rede Lucy Montoro, formada por centros de reabilitação do deficiente, ao lado de clínicas e ambulatórios para tratamento dos dependentes de drogas.*

É importante contextualizar que, no debate promovido pela UOL, Serra não se aprofundou com relação ao seu Plano de Governo. Sempre que questionado sobre isso pelos jornalistas, o tucano justificava dizendo estar comprometido com os projetos pendentes e que não pretendia expor mais detalhes de suas diretrizes para não ser copiado por seus adversários. Apesar disso, Serra criticou tanto o Plano de Russomano, como genérico e não detalhado, como o do PT, que teria “chupado” suas ideias.

Na tentativa de complementar as poucas propostas registradas junto ao TSE, o PSDB divulgou no Horário Eleitoral Gratuito a proposta de criação de um “Gerente da Saúde”

em São Paulo, um profissional que seria responsável em garantir a marcação de consultas, exames e cirurgias.

Podemos afirmar que as propostas dos demais candidatos, também aqui reproduzidas, não dão conta de oferecer respostas efetivas aos problemas enfrentados pelos paulistanos em termos da Saúde. Às vésperas das eleições municipais, no dia 04/10/2012, o site SpressoSP<sup>4</sup> publicou uma notícia discutindo a precarização da saúde em São Paulo, tomando como base uma pesquisa divulgada em julho de 2012 pelo Datafolha. O levantamento indica que 26% das 1.077 pessoas ouvidas (homens e mulheres, acima de 16 anos, de todas as regiões da cidade) consideram a Saúde como o pior serviço público da capital paulista, superando pela primeira vez a violência, que por 23 anos vinha sendo apontado como o principal problema da cidade.

Se por um lado o candidato José Serra desvia do assunto e não oferece respostas a essa situação em suas propostas, os demais candidatos apenas criticam a atual gestão e também não discutem alternativas palpáveis. Enquanto isso, restam as entidades como a Associação Paulista de Saúde Pública (APSP), a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP) e o Fórum Popular de Saúde continuar realizando debates e manifestos na expectativa de conseguir compromissos mais sólidos dos futuros governantes em termos de: médicos, hospitais, Unidades Básica de Saúde (UBS), Assistências Médicas Ambulatoriais (AMAs), Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), Núcleos Integrados de Reabilitação (NIRs), etc.

## Considerações finais

A temática social da saúde é um dos pilares mais representativos e fundamentais no desenvolvimento de políticas públicas da sociedade contemporânea. É uma vertente que está presente na vida da maior parte da população e afeta diretamente a compreensão do cidadão acerca do funcionamento das práticas públicas de atendimento de serviços ao cidadão.

Limitações como essa não ocorrem somente em território nacional, visto que o tema da saúde pública pauta de planos de governo em praticamente todo o cenário democrático atual. A relação de oferta de serviços de qualidade na saúde pública não consegue acompanhar a demanda crescente da população, principalmente em cidades urbanas, de grande densidade populacional.

A comunicação pública nesse sentido é fundamental para que ocorra um equilíbrio do que é necessário e o que pode ser oferecido na relação específica de espaço e tempo. Essas demandas da sociedade no contexto da saúde devem ser monitoradas constantemente com

---

4 Disponível em: <<http://www.spressosp.com.br/2012/10/precariizacao-da-saude-e-legado-de-kassab-para-sao-paulo/>>. Acesso em: 05. out. 2012.

o objetivo de desenvolver políticas públicas direcionadas, que promovam um Estado mais eficiente e funcional, principalmente na redução de custos.

O dinamismo eleitoral em cidades de grandes dimensões territoriais e eleitoral, como no caso do recorte, a cidade de São Paulo, é intenso e necessita um grande amparo nas estratégias eleitorais de compreensão das diferentes realidades regionais, na oferta de propostas que contemplem diferentes realidades e comportamentos.

No estudo referenciado das eleições de 2012, foi altamente perceptível a preocupação dos candidatos majoritários com as melhoras da situação da saúde pública na cidade. Praticamente todos buscaram apresentar propostas em seus Planos de Governo e nos debates, aderentes às necessidades de cada macro região da cidade, respeitando suas especificidades e diferentes comportamentos de seus eleitores, no que tange a visão que cada região possui do que pode ser um problema social no campo da saúde pública.

Um ponto representativo que deve ser considerado é que as respectivas propostas não estão com alto nível de especificidade e transitam em um contexto amplo e, em muitas vezes, vago. Essa situação não garante que o assunto seja considerado como principal ponto de prioridade no governo futuro e que o fomento de políticas públicas na área da saúde realmente será efetivado.

Dos quatro candidatos, o Plano de Governo de Serra (PSDB) foi o mais superficial e não especificou com precisão pontos de políticas de seu governo. Focou nos investimentos tecnológicos para melhoria e rapidez dos acessos aos serviços, bem como políticas de inclusão de portadores de necessidades especiais. Gabriel Chalita (PMDB) não desenvolveu uma marca de propostas no seu Plano, conotando que potencializará os projetos já existentes e fortalecerá a rede atual.

Russomano (PRB) também direcionou o seu Plano em ampliação da rede pública e na melhoria da distribuição de medicamento, amparando em uma base tecnológica que contribua no controle dos recursos públicos. Haddad (PT), dos quatro candidatos foi o que mais se amparou no fortalecimento regional das políticas públicas da saúde, utilizando com base as diretrizes federais do SUS.

Contudo, as novas interfaces tecnológicas contribuem para que as propostas, os debates e as exposições do Plano de Governo dos candidatos fiquem lavradas e com maiores chances de acesso aos cidadãos durante o período de mandato. Essa maior exposição midiática pode funcionar como um agente de estímulo ao cumprimento das proposituras governamentais.

## Referências bibliográficas

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- DELL'ORO, Jorge. *Comunicando a partir da identidade: manual de comunicação política local*. Buenos Aires: OCPLA, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- ELIZALDE, Luciano. *Estrategias en las crisis públicas: la función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujia, 2004.
- ESTEVES, João Pissarra. *Estado público e democracia: comunicação, processos de sentido e identidades sociais*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- GAMSON, Willian. *Falando de política*. Trad. Ângela Cristina Salgueiro Marques. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.
- GRAEFF, L. *Representações Sociais da Aposentadoria*. Ciências Sociais e Questões Contemporâneas. Porto Alegre: UFRGS, 2001.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre factividade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- KUNSCH, Margarida. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.
- MAAREK, Philippe. *Marketing político y comunicación: claves para una buenainformación política*. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- MATOS, Heloiza. O declínio do capital social e comunicacional na terceira idade e a ausência de reconhecimento dos idosos. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.
- \_\_\_\_\_. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.
- ROSSETO, Adriana Marques; JOHNSON, Guillermo Alfredo; ROSSETO, Carlos Ricardo. A integração das políticas públicas: condição para o desenvolvimento. In: *Políticas integradas de governança: participação, transparência e inclusão social*. São Bernardo do Campo: Editora Metodista, 2011.
- SARTORI, G. *Democracia governada e democracia governante: a teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Atica, 1989.
- SASSEN, Saskia. *Planejamento de cidades globais*. Rio de Janeiro: D&P, 2008.

# A (i)legitimidade do emissor nas ações de comunicação pública: o caso do órgão representativo dos enfermeiros de São Paulo

*Mônica Farias dos Santos*

## Resumo

A definição do tema para elaboração do presente artigo foi motivada pela necessidade de novos olhares sobre uma questão que há alguns anos incomoda a autora: compreender as razões pelas quais os enfermeiros, profissionais de saúde donos de um sólido corpo teórico, têm sido ignorados pela imprensa, em todas as ocasiões em que o órgão da categoria no estado de São Paulo, o Conselho Regional de Enfermagem, apresentou aos jornalistas da capital paulista sugestões de reportagens de real interesse público.

Em estudo exploratório realizado em 2011 a respeito desta questão, constatamos uma quase total ignorância dos jornalistas a respeito das competências do enfermeiro enquanto profissional credenciado a contribuir para os debates sobre a saúde pública no país. Também chamou nossa atenção, como dado que emergiu do estudo, a preferência quase que exclusiva dos jornalistas por profissionais médicos para atuarem como fontes de informações para suas reportagens.

Para aprofundar a compreensão a respeito dos resultados do estudo, recorremos ao estudo das Ciências da Linguagem, prioritariamente sob a ótica do conceito das representações sociais desenvolvido por Serge Moscovici – neste trabalho apresentada de acordo com a interpretação de diferentes autores – e também aos estudos sobre o discurso político e das mídias, de Patrick Charaudeau. Reflexões acerca da Teoria do Reconhecimento e do conceito de Capital Social complementam a abordagem do tema.

O texto a seguir é resultado de um olhar ainda inicial para a questão sob esta nova perspectiva, mas que, acreditamos, já apresenta novas possibilidades para a compreensão dessa observada invisibilidade do enfermeiro perante os meios de comunicação.

**Palavras-chave:** Comunicação pública, comunicação em saúde, representações sociais, enfermagem, imprensa.

## Comunicação em órgãos públicos

Quando uma empresa – privada ou pública – organiza uma estrutura dedicada à comunicação, supõe-se que esta deseja levar suas mensagens a um ou vários públicos por ela privilegiados. Seja para conquistar resultados mercadológicos, seja para dar ciência de suas ações visando o interesse público, as organizações investem no planejamento de comunicação para que as informações sejam apropriadas pela sociedade.

O Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo (Coren-SP), órgão que desenvolve atividades de interesse público, por delegação do Poder Público, e que disciplina e fiscaliza o exercício profissional dos enfermeiros no estado, desde o início de suas atividades, em 1975, tem suas ações e seus atos regidos por documentos legais próprios ou oriundos de legislação federal.

A Constituição de 1988, em seu Capítulo VII - Da Administração Pública, Seção I - Disposições Gerais, reza, em seu parágrafo 1º:

*A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Ao considerarmos a natureza das atividades do Coren-SP (voltada ao interesse público), e a autoridade que lhe outorgou o direito de desempenhar suas atividades (o Estado), entendemos que cabe ao órgão pautar suas ações de comunicação pelo caráter educativo e orientativo, situando suas estratégias no âmbito da Comunicação Pública Estatal.

Matos define Comunicação Pública como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (Duarte; Veras, 2006 apud Matos, 2009, p.49).

Nesse cenário, a respeito das ações de Comunicação Pública que têm como emissor o Estado e demais entes públicos, estas guardam características muito peculiares. Costa (2006) nos traz a compreensão de Zémor sobre o assunto.

*[...] a Comunicação Pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como a manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas. (Zémor apud Costa, 2006, p.21)*

O Coren-SP compreendeu que, a fim de alcançar uma adequada e eficiente “partilha de informações de utilidade pública”, conforme sugerido pelo autor francês, deveria buscar na imprensa um parceiro para a disseminação de informações de interesse público – de caráter educativo e de alerta – aos cidadãos paulistas.

Elizabeth Pazito Brandão (2009) dedica atenção às atividades das assessorias de comunicação de entes estatais, descrevendo algumas de suas atividades e propósitos. Dentre estes, a aproximação com os veículos de imprensa.

*A divulgação por meio da mídia é a visão jornalística da comunicação pública. Parte do pressuposto de que o público deve conhecer aquilo que é de interesse do órgão e que o instrumento ideal para essa finalidade é a mídia. Geralmente, os veículos utilizados, seja a web, impressos, rádio ou televisão, elaboram a notícia com atributos capazes de transformar aquilo que é de interesse do órgão em assunto de interesse público. O objetivo é construir um relacionamento com a imprensa de modo a transformar eventos, atos e ações do órgão público em assuntos com capacidade para ocupar espaço na mídia. (Brandão, 2009, p.13)*

Ainda de acordo com o proposto por Brandão, emprestamos de Haswani (2003) a citação que faz de Chaparro, para quem é possível definir que:

*Assessoria de imprensa é a prática do jornalismo ao nível da fonte, para assegurar aos meios de comunicação informação de boa qualidade, sob o ponto de vista da técnica jornalística e da relevância social. A assessoria de imprensa, tal como a entendemos, deve existir somente em instituições que, por dever e/ou competência, geram atos e fatos de interesse público. (Chaparro apud Haswani, 2003, p.37)*

A atividade de assessoria de imprensa, desempenhada conforme a definição proposta por Chaparro, é fundamental para que os entes públicos deem ciência aos jornalistas – e por intermédio destes, à sociedade – dos assuntos que são de interesse de todo cidadão. Informações importantes, que têm origem nos órgãos públicos e que podem versar sobre temas como transportes, saúde, educação, meio ambiente, entre outros, nem sempre merecem uma atenção espontânea dos jornalistas –, especialmente nos assuntos que fogem ao usual da cobertura dos veículos ou são estranhos ao repertório básico do próprio jornalista em relação àquilo que ele acredita ser relevante, de interesse público, ou mesmo em relação ao que/a quem ele considera e entende como fonte.

Em harmonia com as propostas de Brandão (2009) e Chaparro (apud Haswani, 2003), a

assessoria de imprensa do Coren-SP apresentou, aos jornalistas de veículos paulistas, pautas tais como as vantagens do parto humanizado para a mulher e o feto, denúncias de captação irregular de córneas em bancos de olhos, que ofereciam riscos aos pacientes receptores, alertas sobre situações de risco à vida de pacientes internados e orientações sobre como evitá-los, dentre outros. Nenhum dos assuntos despertou nos veículos o interesse esperado pelo órgão. Cabe, assim, investigar como os discursos proferidos pelo órgão representativo dos enfermeiros poderiam estar sendo recebidos e decodificados nas redações dos jornais paulistas.

## Discurso circulante e reconhecimento: influência e poder sobre as opções da imprensa

Luis Carlos Iasbeck, pesquisador oriundo do campo da comunicação organizacional e Relações Públicas, em citação a Lotman, destaca o conceito defendido por Mikhail Bakhtin de que

*[...] todo discurso embute em si mesmo a pressuposição de um possível discurso do interlocutor (e da cultura) que com ele interage. Dessa forma, não há como considerarmos o discurso isoladamente do público ao qual se destina, o receptor e do ambiente do qual emergem esses “textos organizados e com função”. (Iasbeck, 2007, p.88)*

O autor aprofunda a reflexão, identificando, no campo da recepção, a pertinência do conceito de “imagem”, ou seja, a “[...] configuração mental e sobretudo afetiva que o receptor elabora com base na relação do discurso que recebe e suas próprias idiossincrasias, experiências anteriores, visões de mundo, desejos e necessidades” (Iasbeck, 2007, p.88).

Em consonância com o proposto pelo autor, mostrou-se relevante investigar, a partir dos pressupostos apresentados pelos estudos sobre representação social e sob o conceito dos discursos circulantes, os possíveis discursos internos dos jornalistas interlocutores do Coren-SP, assim como qual “configuração mental” emergia a partir das mensagens emitidas pelo Conselho dos enfermeiros. Compreendendo que tais configurações mentais são construídas de forma relacional, intersubjetiva, consideramos pertinente introduzir também os conceitos apresentados pela teoria do reconhecimento, de Axel Honneth para alargarmos o olhar sobre a questão.

Antes, porém, é necessário apontarmos a conceituação das mídias como veículos de publicização do espaço público, da maneira como definido por Hannah Arendt e Jürgen Habermas. Patrick Charaudeau, em sua obra *Discurso das mídias* (2006a, p.117-119), mostra que, interpretando o olhar desses autores sobre o espaço público como algo não universal, este “é dependente das especificidades culturais de cada grupo”. Dessa forma,

as mídias não se prestam ao propósito de “transformar” ou criar o espaço público, visto que, conforme apresentado, este se constrói sobre especificidades culturais preexistentes, das quais a mídia não possui qualquer controle e do qual ela própria é parte.

Isto considerado, Charaudeau, para responder à questão a respeito de qual é a natureza do espaço público, nos traz esta explicação por meio da noção do “discurso circulante”, definido pelo autor como uma “soma empírica de enunciados com visada definicional sobre o que são os seres, as ações, os acontecimentos, suas características, seus comportamentos e os julgamentos a eles ligados” (Charaudeau, 2006a, p.118).

O autor compreende que é possível atribuir ao discurso circulante, ao menos três funções, das quais destacamos a de instituição do poder/contrapoder:

*Ela é assegurada por discursos que produzem uma “palavra de transcendência”; isto é, uma palavra que se impõe como autoridade, uma autoridade que procede de sua posição de supremacia ou de posição acima das massas, e que, por isso, confere sentido à ação social, a orienta, lhe serve de guia e fundamenta sua potência. Trata-se aqui do discurso do poder político, de tudo o que encarna institucionalmente e particularmente do que aparece sob a figura do Estado. (Charaudeau, 2006a, p.118)*

Embora Charaudeau tenha restringido sua categorização ao poder do Estado, para esta função do discurso circulante, entendemos, por meio da leitura de outra obra do mesmo autor (Charaudeau, 2006b), que esta palavra de “autoridade” que se sobrepõe às massas também é passível de surgir em outros domínios alheios ao ente estatal, quando os discursos apoiam-se sobre o conceito da legitimidade. Segundo o autor, a legitimidade é o resultado

*[...] de um reconhecimento, pelos outros, daquilo que dá poder a alguém de fazer ou dizer em nome de um estatuto (ser reconhecido em função de um cargo institucional), em nome de um saber (ser reconhecido como sábio), em nome de um saber-fazer (ser reconhecido como especialista). (Charaudeau, 2006b, p.67)*

Apresentado desta forma, podemos compreender o quanto o discurso circulante definido por Charaudeau constitui-se, ainda que inconscientemente, em elemento balizador das opções dos jornalistas no cotidiano de suas ações e opções, não apenas a respeito de quais temas desenvolver dentre os inúmeros fatos cotidianos, mas também sobre quais as potenciais fontes de informação a respeito de tais fatos.

A abordagem dada pela teoria do reconhecimento se mostra pertinente para ampliarmos a compreensão das reflexões de Charaudeau e entendermos de que forma os discursos de poder se impõem – como pretendemos demonstrar ao longo deste artigo – de maneira mesmo inquestionável.

Sob este aspecto, Fernandes (2011, p.284), citando Axel Honneth, nos mostra que “os indivíduos só se constituem como pessoas quando aprendem a se ver do ponto de vista de outro aprovador ou encorajador, como seres dotados de qualidades e capacidades positivas”. Também Mendonça (2011, p.68) expõe que, segundo Honneth, o reconhecimento só ocorre de maneira intersubjetiva, ou seja, é construído por meio da *relação* com o outro, e que, segundo Nancy Fraser (apud Mendonça, 2011, p.72), “os objetivos, as estratégias e as próprias identidades não estão postos de antemão, mas se constroem na *ação* conjunta”.

Para ampliar a compreensão do conceito, Mendonça nos traz o proposto por Hegel, para quem

*[...] o reconhecimento constrói-se em três domínios: o amor, os direitos e a estima social. Das relações emotivas fortes adviria um misto de dependência e autonomia, essencial para que os sujeitos desenvolvam sua autoconfiança. Os direitos, por sua vez, garantiriam uma universalização da dignidade, fomentando o autorrespeito, na medida em que possibilitam aos sujeitos ver-se como dignos do mesmo respeito que os demais. Por fim, a possibilidade de estima social está enraizada na comunidade de valores e diz respeito à apreciação das potências contribuições sociais e das realizações dos indivíduos. Tal possibilidade está no cerne da noção de autoestima e da construção da solidariedade. (Mendonça, 2011, p.68)*

## Critérios de noticiabilidade nas mídias e a legitimidade (pressuposta) das fontes

Diferentes teóricos das comunicações de massa (Wolf, 2003; Ponte, 2004) destacam, dentre seus vários aspectos, os mecanismos pelos quais os fatos do cotidiano se tornam notícias veiculadas pelas mídias. Confrontados com uma infinidade de assuntos sobre os quais é possível desenvolver algum relato para o público, os jornalistas são obrigados a submeter cada um deles a um processo que se apoia sobre os princípios definidos pelo *newsmaking*, ou critérios de noticiabilidade. Um desses critérios desenvolve-se em direção à definição de quem deve ser fonte de informações. deep house.

Wolf (2003), em citação a Herbert Gans, explica que os jornalistas, “não conhecendo as pessoas e as atividades com que se devem ocupar, naturalmente recorrem às fontes respeitáveis, cuja produtividade e credibilidade é presumida [...] (p.239, 240)”. Wolf compreende que os critérios para a seleção de fontes pelos jornalistas respondem a um conjunto de razões, que incluem valores culturais compartilhados, e que influenciam “o mecanismo pelo qual as fontes ‘não certificadas’ tendem a ser sub-representadas, quando não chegam até mesmo a ser sistematicamente negligenciadas” (2003, p.241).

O conceito de que fontes “não certificadas” não se apresentam como opções para os jornalistas dialoga com a proposta de Charaudeau de que as fontes de informação de escolha dos jornalistas “emanariam” uma “confiabilidade pressuposta”. Segundo o autor,

*O crédito que se pode dar a uma informação depende tanto da posição social do informador, do papel que ele desempenha na sua situação de troca, de sua representatividade para com o grupo de que é porta-voz, quanto do grau de engajamento que manifesta com relação à informação transmitida. (Charaudeau, 2006a, p.52)*

Charaudeau destaca também que a notoriedade da fonte “[pode estar ligada] a certas profissões, às quais se dá um crédito ‘natural’ (sacerdotes, médicos, magistrados)”(2006a, p.52-53).

Ao resgatarmos o que nos foi apresentado pela teoria do reconhecimento e pelo conceito do discurso circulante e suas funções de “instituição do poder”, e ao os confrontarmos com as conclusões de Wolf a respeito de como as tradicionais fontes de informação para a imprensa tornam-se dignas de ser ouvidas, é possível iniciar a compreensão a respeito das razões que levam os jornalistas a priorizarem os médicos como fontes para suas matérias sobre saúde. Interessante, inclusive, notar que o próprio Charaudeau, ao definir acima as profissões que gozariam de credibilidade natural e presumida, não deixou de incluir o médico em seus exemplos.

Em estudo desenvolvido por Denise Pires (2009), a autora nos mostra que a história da organização das profissões de saúde gerou um processo de institucionalização da medicina como detentora legal do saber em saúde, e elemento central do ato assistencial. Mostra ainda que, apesar de há muito não existir qualquer controle médico sobre a atuação de outros profissionais de saúde, especialmente a partir do século XIX, e do século XX, “os médicos mantêm, até hoje, certa hegemonia no setor” (Pires, 2009, p.743).

Transportando tais percepções para um exemplo mensurável, em uma rápida e simplificada avaliação, que realizamos em estudo exploratório (Santos, 2011) sobre o conteúdo de notícias veiculadas pelo jornal *Folha de S.Paulo*, na editoria “Saúde”, entre os dias 1 e 21 de maio de 2011, foi possível verificar que, das 24 matérias que falavam sobre o tema, em 22, destas as fontes de informações eram médicos, exclusivamente. As exceções foram textos que se utilizaram de técnicos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) como fonte única, e um texto que trazia os depoimentos de parentes de pacientes em tratamento psiquiátrico.

Ainda que em três das 24 matérias fosse relevante e complementar a palavra de um enfermeiro, e ainda que fosse possível obter informações tão ou mais relevantes com este profissional, mesmo assim apenas o médico foi consultado. Esse foi o caso da matéria que abordou o aumento de casos da tuberculose (edição de 21 de maio de 2011), nos quais o papel exercido pelo enfermeiro é fundamental para o sucesso do tratamento; um texto

sobre diabetes entre índios, comunidade onde o enfermeiro é o profissional de saúde de referência (edição de 9 de maio de 2011); e um texto sobre o pé diabético, situação em que a atuação do enfermeiro é fundamental na prevenção de danos aos pacientes portadores de diabetes (edição de 8 de maio de 2011).

Mais do que a credibilidade apresentada por Charaudeau – ou por causa dela –, as fontes médicas contam, também, com a autoridade concedida pela legitimidade. Segundo o mesmo autor,

*De maneira geral, [legitimidade] designa o estado ou a qualidade daquele cuja ação é bem fundamentada. [...] O mecanismo pelo qual se é legitimado é o reconhecimento de um sujeito por outros sujeitos, realizado em nome de um valor que é aceito por todos. (Charaudeau, 2006b, p.65)*

Embora não seja o fim deste trabalho aprofundar-se a respeito dos possíveis aspectos de legitimação social dos médicos, foi possível, aqui, ilustrar a credibilidade dessa categoria profissional em relação às demais da área da saúde, sob os aspectos definidos por Charaudeau.

Mas, para nossos propósitos, é preciso, ainda, compreender – também recorrendo aos mesmos autores – as razões para que os profissionais de enfermagem não se apresentem como fontes relevantes para os jornalistas.

## A enfermeira: representações sociais e reconhecimento

A respeito das representações sociais, Charaudeau nos explica que o conceito, desenvolvido originalmente por Serge Moscovici, tem por função

*[...] interpretar a realidade que nos cerca, por um lado, mantendo com ela relações de simbolização; por outro, atribuindo-lhe significações. Elas são construídas pelo conjunto das crenças, dos conhecimentos e das opiniões produzidos e partilhados pelos indivíduos de um mesmo grupo a respeito de um dado objeto social. (Charaudeau, 2006b, p.195-196)*

Assim, para conhecer quais as representações sociais dos enfermeiros, e a influência de tais representações sobre a impossibilidade de acesso desses profissionais às instâncias midiáticas, realizamos uma revisão da bibliografia a respeito do tema.

Observamos, no trabalho desenvolvido por Eduardo Pinto e Silva, Márcia Fabbro e Roberto Heloani, que a relação do enfermeiro com o poder-saber médico (conceituado pelos autores a partir de Michel Foucault)

*[...] tende a reproduzir estereótipos do gênero feminino e atitudes de submissão ou de dedicação máxima à imagem de supermulher, personagem-herói que se responsabiliza por todos os problemas. Porém, contraditoriamente, rotula-se de subumana, justamente por conviver com a submissão frente à equipe médica e à própria instituição [...]. Assim, permanecem resquícios no imaginário sociocultural e institucional de que a enfermeira seja meramente uma auxiliar do médico. (Silva, Fabro, Heloani, 2009, p.398)*

Importante ressaltar que, como explica Charaudeau, “a questão da identidade do sujeito passa por representações sociais: o sujeito falante não tem outra realidade além da permitida pelas representações que circulam em determinado grupo social [...]”. (2006b, p.117).

Fernandes (2011), em citação a Valente e De Caux, parece reiterar a afirmação de Charaudeau, ao esclarecer que

*[...] nossa identidade é em parte formada pelo reconhecimento ou pela falta dele, e muitas vezes pelo reconhecimento errôneo (misrecognition) por parte dos outros, e assim uma pessoa ou grupo de pessoas pode sofrer um dano real, uma distorção real, se as pessoas ou a sociedade em torno lhe espelharem em retorno uma imagem limitada, aviltante ou desprezível dela própria. (Valente; De Caux apud Fernandes, 2011, p.284)*

Também Alain Caillé, em texto que aborda a interrelação entre capital social, reconhecimento e dádiva, entende que

*A recusa dessa modalidade de reconhecimento se expressa na forma de desrespeito, ofensa, degradação ou desvalorização de alguns modos de vida/crenças consideradas de menor valor. Os indivíduos são atingidos na possibilidade de atribuir valor social à sua capacidade pessoal, o que traz em consequência um olhar para sua própria vida como algo pouco significativo. (Caillé, 2011, p.47)*

Novamente referenciando o estudo de Denise Pires (2009), esta autora identifica a enfermagem, em comparação à medicina, como profissão da saúde plena de aspectos muito frágeis: “a autonomia profissional é relativa e o reconhecimento da utilidade social deste trabalho profissional e do domínio de um campo específico/próprio de conhecimentos é inexistente” (Pires, 2009, p.740).

As pesquisadoras Fonseca e Silva (2012) desenvolveram um estudo que procurava detectar, dentre estudantes do último ano do ensino médio, quais representações sociais da enfermagem que este público guarda desta categoria profissional e se tais representações se refletem na opção/exclusão da enfermagem como possível carreira.

As autoras detectaram que, para este público,

*O enfermeiro [...] possui características de sacrifício, humildade, “pouco ego” e não pode ter o dinheiro como motivação para o trabalho. [...]. O enfermeiro é identificado como auxiliar do médico, subalterno e obediente ao médico. A enfermagem é associada com profissão do gênero feminino. Seu campo de atuação é primário e centralmente em hospitais ou clínicas. (Fonseca; Silva, 2012, p.57)*

Na conclusão do estudo, as autoras compreenderam que os adolescentes, ao retratarem o enfermeiro como “auxiliar do médico”, estariam, na verdade, reproduzindo a posição histórica e social do enfermeiro como um ator subalterno, passivo diante dos papéis culturais conferidos à profissão, e cuja imagem tem sido apresentada “pela literatura, cinema, rádio e televisão ao longo das décadas” (Fonseca; Silva, 2012, 2012, p.58).

*Os meios de comunicação de massa têm tradicionalmente representado o enfermeiro ou a enfermeira por meio de personagens em situações que enfatizam “as relações de dominação-subordinação dentro do sistema hospitalar ou assistencial”. (Fahl, Silva, 2012, p.58)*

Em outra pesquisa, conduzida por Kemmer e Silva (2007), foi proposto pelas autoras compreender a visão e opinião dos jornalistas a respeito do enfermeiro. Desejavase desvendar as razões pelas quais a enfermagem, apesar de possuir “um corpo próprio de conhecimento científico conquistado por meio de estudos e pesquisas, a sua definição como ciência”, não conta com o reconhecimento social de suas ações. Como primeira conclusão, o estudo mostrou que “as representações sociais identificadas em diversos segmentos da sociedade e aquelas veiculadas notadamente pela mídia, refletem [...] um profissional sem poder, sem autonomia, sem conhecimento, sem voz”.

Segundo suas observações, os entrevistados reproduziram uma opinião já constatada em outros estudos a respeito da imagem do enfermeiro, nos quais este “é caracterizado por realizar tarefas simplesmente técnicas, subordinado à área médica, identificado como auxiliar de médico e atuando em profissão denotativa de mão de obra barata”. A falta de visibilidade do enfermeiro – e de seu potencial diante da imprensa – foi ilustrada pelas autoras com o depoimento de um de seus entrevistados.

*Fui fazer uma matéria e então descobri que a principal autoridade em amamentação aqui na cidade era uma enfermeira, não era um médico. Foi muito engraçado porque nesta ocasião eu trabalhava no jornal e a matéria era específica sobre amamentação e obviamente que eu fui primeiro a pediatras, ginecologistas. (apud Kemmer; Silva, 2007)*

Em estudo exploratório (Santos, 2011) que visava compreender as razões que impossibilitavam a presença de enfermeiros como fontes de informação para a imprensa, apresentamos um questionário com questões fechadas e abertas ao público de interesse: jornalistas da grande imprensa especializados na cobertura dos assuntos de saúde. Ficaram evidenciados, por meio das palavras utilizadas nas respostas à questão aberta, os reflexos da representação social do enfermeiro:

*Para mim o enfermeiro sempre foi o auxiliar do médico.*

*É o profissional que presta serviços auxiliares aos de um médico em um hospital.*

*Um auxiliar na cirurgia, no atendimento.*

*[...] auxílio ao tratamento em geral prescrito pelo médico, como dar orientações, administrar remédios, entre outros [itens].*

Gustavo Brivio (2011), ao tratar das representações sociais nos processos de comunicação, destaca que, segundo Moscovici, a representação sempre busca emprestar alguma familiaridade ao que é novo, em oposição ao que é preestabelecido.

*O preestabelecido se sobrepõe ao novo, produzindo, ou melhor, reproduzindo certas concepções anteriores, inclusive as preconceituosas. Observando essa dinâmica, Moscovici (2009) afirma que a tensão presente entre o familiar e o não familiar sempre se resolve em favor do já conhecido, uma vez que, no social, a conclusão se coloca à frente das premissas, invertendo o raciocínio da lógica clássica. (Brivio, 2011, p.114)*

Assim, não surpreende a representação do enfermeiro realizada pelos jornalistas entrevistados. Jamais mencionam o enfermeiro individual e autonomamente, mas sempre como uma figura acessória e subordinada ao médico. Aqui, de acordo com os conceitos de Moscovici apresentados por Brivio, entendemos que o preestabelecido – e legitimado – é o conhecimento médico. O enfermeiro real, autônomo, que não atua em relação de subordinação ao médico e que possui um corpo teórico sólido a respeito dos temas da saúde, não encontra lugar nas representações sociais que os jornalistas entrevistados alimentam a respeito da categoria.

Concluída essa breve revisão da bibliografia sobre as representações sociais dos enfermeiros, entendemos que o discurso dos enfermeiros, para a imprensa, não é um simples “informar a respeito de temas relevantes”. Antes, parece-nos ser uma complexa combinação entre a identidade profissional do enfermeiro e questões de seu reconhecimento e suas representações sociais.

## Capital social, reconhecimento e a ressignificação das representações sociais do enfermeiro

Nas considerações finais do estudo conduzido por Fonseca e Silva (2012), as pesquisadoras compreendem que a enfermagem poderia utilizar mais e melhor os meios de comunicação “para elucidar a comunidade científica e a população em geral sobre suas competências e seu papel na sociedade”. Ainda de acordo com as autoras, pesquisas no Brasil e no mundo retratam a “invisibilidade” do profissional em relação à sociedade.

*Sem iniciativas formais para intencionalmente se introduzir nos meios de comunicação uma imagem mais profissional do enfermeiro e da enfermagem no Brasil, torna-se difícil estabelecer um contraponto a essa avalanche de informações à qual a sociedade está sujeita. (Fonseca; Silva, 2012, p.58)*

Esse apelo à necessidade de iniciativas – as autoras não esclarecem se de órgãos e instituições que representam a enfermagem, ou mesmo dos próprios membros da categoria – permite percebermos um diálogo entre a constatação das autoras e o conceito de capital social, conforme nos é apresentado por Heloiza Matos.

*Embora a noção de capital social abarque um campo vasto e diversificado, seu uso se apoia na mesma finalidade: compreender como os atores sociais e as instituições podem, partindo de interesses pessoais, atingir objetivos comuns, e isso mediante uma ação conjunta que é qualitativamente diferente de uma simples agremiação quantitativa. A condição essencial para que isso ocorra é que o indivíduo pertença a uma comunidade civicamente engajada, participando em variadas redes de interação. (Matos, 2011, p.54)*

Em obra de 2009, Matos nos apresenta uma revisão dos autores que apresentam diferentes enfoques do conceito, dos propósitos e dos efeitos da construção e manutenção de capital social, seja este de indivíduos ou grupos. Dentre eles, Pierre Bourdieu que compreende o capital social como fenômeno que “descreve circunstâncias nas quais os indivíduos podem se valer de sua participação em grupos e redes para atingir metas e benefícios” (Matos, 2009, p.35).

Dessa maneira, antes mesmo que se lute por espaço para os enfermeiros nos meios de comunicação, é necessário compreender de que forma as redes nas quais os enfermeiros e seus órgãos representativos estão inseridos – se estiverem de fato inseridos – e se tais redes estão servindo ao propósito de promover e de manter ações de relacionamentos que construam o reconhecimento da profissão perante a sociedade.

## Considerações finais

Ao iniciarmos uma tentativa de abordagem – sob o olhar dos conceitos de representação social – discursos circulantes e reconhecimento, para compreendermos a questão da falta de visibilidade do enfermeiro nos meios de comunicação e a indiferença com a qual as ações de comunicação de seu órgão público representativo são recebidas pela imprensa, percebemos o quão complexo se apresenta o desafio de fazer essa categoria profissional romper a intrincada rede de representações sociais que a revisão específica sobre o assunto demonstrou. Representações que não foram construídas sobre preconceitos (como inicialmente imaginávamos) ou por ignorância dos públicos. Mas, sim, representações co-construídas também pelos próprios enfermeiros que, em seu conflito de identidade, ao mesmo tempo poderosa e desempoderada, abraça e rejeita o – talvez eterno – título de “auxiliar do médico”.

Manter o enfermeiro e seu órgão representativo invisíveis aos meios de comunicação e à sociedade tem efeitos nocivos que vão muito além da exclusão da figura desse profissional dos noticiários. Não se trata aqui de uma demanda motivada exclusivamente por questões corporativistas. Manter os temas de domínio dos enfermeiros na invisibilidade compromete a visibilidade de questões de saúde relevantes para toda a sociedade. Questões estas que versam prioritariamente a respeito da prevenção de doenças, que têm permanecido perigosamente ausentes dos debates dos temas de saúde, focados prioritariamente numa visão hospitalocêntrica, na qual o médico surge como figura central das ações curativas. Dar voz e rosto ao enfermeiro e ao Coren-SP é promover uma necessária mudança de abordagem, privilegiando uma cultura voltada à prevenção de doenças.

Para o campo da comunicação pública, resta uma reflexão a respeito de como fatores não intrínsecos à área de atuação do ente estatal, ou mesmo ao interesse público de suas mensagens, podem comprometer as estratégias de comunicação do setor público. As “imagens” nas “cabeças” das pessoas, conforme sugerido por Walter Lipmann a respeito de opinião pública em 1922, devem obrigatoriamente ser consideradas como aspecto fundamental no planejamento das ações de comunicação.

## Referências bibliográficas

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: mercado, sociedade, e interesse público*. São Paulo: Atlas. 2009. p.1-33.
- BRIVIO, Gustavo. Representações sociais: dimensão estruturada e estruturante dos processos de comunicação, *Revista Espaço Acadêmico*, n.116, ano X, jan. 2011.

- CAILLÉ, Alain. Capital social, reconhecimento e dádiva. In: MARQUES, Ângela, MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011. p.19-38.
- CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso das mídias*. São Paulo: Contexto, 2006a.
- \_\_\_\_\_. *Discurso político*. São Paulo: Contexto, 2006b.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2012.
- COSTA, J. R. V. *Comunicação de interesse público: ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo: Jaboticaba, 2006.
- FERNANDES, Mirta M. G. Capital social e reconhecimento na saúde. In: MARQUES, Ângela, MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011. p.273-292.
- FONSECA, Ligia Fahl, SILVA, Maria Júlia P. Desafiando a imagem milenar da enfermagem perante adolescentes pela internet: impacto sobre suas representações sociais, *Revista Ciência, Cuidado e Saúde*, v.11, Maringá: Programa de pós-graduação em enfermagem da Universidade Estadual de Maringá, supl. 2012. p.54-62.
- HASWANI, M. F. *Quem agenda quem: Estudo das relações entre assessorias de imprensa do setor público e veículos jornalísticos na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2003. Dissertação de Mestrado. Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo.
- IASBECK, Luiz Carlos A. Imagem e reputação na gestão da identidade organizacional, *Revista Organicom*, São Paulo, Gestcorp/ECA/USP, n.7, ano 4, p.84-97, 2.semestre 2007.
- KEMMER, Ligia Fahl; SILVA, Maria Júlia P. A visibilidade do enfermeiro segundo a percepção de profissionais de comunicação, *Revista Latino- Americana de Enfermagem*, v.15, n.2, mar.-abr. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/rlae/v15n2/pt\\_v15n2a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rlae/v15n2/pt_v15n2a02.pdf)>. Acesso em 17 fev. 2011.
- MATOS, Heloiza. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: MARQUES, Ângela, MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação pública: mercado, sociedade, e interesse público*. São Paulo: Atlas. 2009. p.48- 58.
- \_\_\_\_\_. O declínio do capital social e comunicacional na terceira idade e a ausência de reconhecimento dos idosos. In: MARQUES, Ângela, MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011. p.39-64.

- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. A dimensão intersubjetiva da autorrealização: em defesa da teoria do reconhecimento. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011. p.65-81.
- PINTO E SILVA, Eduardo, FABBRO, Márcia R. C., HELOANI, Roberto. O trabalho de enfermeiras e guardas municipais: identidade, gênero e poder, *Interface: comunicação, saúde, educação*, v.13, n.31, p.395-407, out.-dez. 2009.
- PIRES, Denise. A enfermagem enquanto disciplina, profissão e trabalho, *Revista Brasileira de Enfermagem*, 62 (5), set.-out. 2009, p.739-744.
- PONTE, Cristina. *Leituras das notícias: contributos para a análise do discurso jornalístico*. Lisboa: Livros Horizonte, 2004. p.99-135.
- SANTOS, Mônica F *A (in)visibilidade do enfermeiro como fonte de informações para a imprensa*. 2011. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica de Comunicação Organizacional e Relações Públicas). Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.
- WOLF, Mauro. *Teorias das comunicações de massa*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.



# Capital social: relações humanizadas na saúde pública

*Simone Alves de Carvalho*

## Resumo

A saúde pública no Brasil é uma questão complexa, pois observamos, dentre outros fenômenos, o acréscimo significativo na expectativa de vida, alimentação questionável e políticas públicas descontinuadas nos investimentos em saúde. Nessa área, há alguns anos, podemos observar a crescente preocupação com a questão da humanização nos serviços oferecidos, que deve ser pensada tanto do lado do paciente, usuário do serviço de saúde pública, quanto do profissional, que atende o paciente em diversos setores. Além disso, ela está ligada aos conceitos de capital social e comunicação pública. Apresentaremos neste artigo breve histórico sobre a saúde pública no Brasil, seguido das concepções sobre humanização, a importância da comunicação pública e do capital social para que seja possível humanizar os serviços públicos de saúde, bem como propomos reflexões sobre o tema.

**Palavras-chave:** Comunicação pública, SUS, humanização, capital social, relação paciente-profissional da saúde.

## Introdução

A preocupação com a saúde pública no mundo tem suas origens nas ordens religiosas, pois, segundo Pessini (2006), inicialmente relacionava-se ao cuidado de pessoas carentes e moribundas, que não tinham apoio socioeconômico dos demais organismos sociais. No Ocidente, com os primeiros hospitais destinados a zelar por pessoas abandonadas e enfermas sem perspectivas de cura, surge o conceito de humanização. Esses hospitais, normalmente ligados a ordens religiosas, tinham como objetivo satisfazer necessidades básicas, como alimentação e higiene.

Com a mudança do objetivo dos hospitais – que hoje são locais para a cura de doenças, cuidados paliativos e o alívio das dores – e o avanço tecnológico da área, paradoxalmente, a humanização no relacionamento com o paciente teve sua importância diminuída. Muitas vezes, o paciente é tratado como um número e, após a cirurgia ele deve deixar o leito imediatamente depois da alta para dar lugar a outro. Suas reações a medicamentos são objetos de pesquisas e sua própria existência se reduz a uma doença ou um sintoma.

Nos serviços de saúde pública, a situação se agrava pelos conhecidos e amplamente divulgados problemas com infraestrutura, falta de profissionais das áreas médicas e enfermagem, pouca qualificação dos profissionais das áreas-meio (administração, informática, manutenção, comunicação, entre outras), dificuldade para agendamento de consultas, exames e cirurgias, excesso de demanda de pacientes, entre outros. A população brasileira está envelhecendo e aumentando sua expectativa de vida; as pessoas com 65 anos ou mais representam 7,4% da população, segundo o Censo 2010, tornando a área da saúde, especialmente a pública, um tema constante na discussão dos direitos do cidadão. A humanização nesse setor se torna, assim, mais relevante, para mostrar ao cidadão que existe uma real preocupação com ele e sua saúde, independente de sua condição socioeconômica.

Consideramos que a comunicação tem papel essencial para que o cidadão seja atendido de maneira adequada nos serviços públicos de saúde. Essa comunicação deve ter um caráter público, desvinculado de bandeiras partidárias e políticas, pois é direito do cidadão, expresso na Constituição Federal de 1988, que traz de forma explícita o direito fundamental à saúde e assistência médica. Neste artigo estudaremos esses assuntos, utilizando pesquisa bibliográfica sobre o tema.

## Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil

No Brasil, até o século XVII, as Santas Casas de Misericórdia, ligadas à religião católica, foram as primeiras organizações a zelar pelos necessitados e doentes. Faziam isso de maneira caridosa e voluntária, tratando de maneira humanizada os que não eram reconhecidas

como parte da sociedade. Ao longo do tempo, o cuidado com o próximo, representado pelo paradigma benigno-humanitário, foi se profissionalizando e hoje é pautado principalmente pelos paradigmas tecnocientífico e comercial-empresarial (Martin, 2006), até chegar ao que temos como retrato da saúde no Brasil: um sistema público (SUS – Sistema Único de Saúde) que não consegue cuidar de todas as enfermidades da população por inúmeras dificuldades; hospitais particulares com tratamentos de ponta e inacessíveis para grande parte da população; planos de saúde com alto índice de insatisfação.

A história da saúde pública no Brasil inicia-se em 1829 (Carvalho, 2012), quando é fundada a Academia de Medicina do Rio de Janeiro, e já na segunda metade do século XIX são colocados em prática instrumentos para cuidar das epidemias de febre amarela e varíola surgidas na então capital do país. A prática higienista daria lugar à prática sanitarista, notadamente pela atuação de Oswaldo Cruz, que conseguiu controlar epidemias de varíola e febre tifoide, entre outras. Com o processo de industrialização do país, os investimentos em atenção coletiva abriram espaço para a atenção especializada e, com Carlos Chagas, foram realizados esforços para combater novas epidemias de febre amarela, malária, lepra, tuberculose e outras.

Na década de 1940, o presidente Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde Pública e foram construídos hospitais e sanatórios específicos para cada tipo de moléstia, além da adoção da terapia medicamentosa com a produção em larga escala da penicilina. Em 1953 foi criado o Ministério da Saúde e, com o incremento da massa populacional urbana, verifica-se o aumento da prestação de serviços de assistência médica. Até a década de 1960, a assistência médica era baseada nas instituições públicas, filantrópicas e de misericórdia, e após o golpe de 1964 houve um acentuado desenvolvimento do segmento privado de atenção à saúde.

A Constituição Federal de 1988 apregoa que a saúde é direito de todos e dever do Estado, porém, o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme pontua Perillo, após mais de duas décadas de sua criação, “ainda está bastante distante de ser uma realidade nacional, embora muitos avanços tenham sido feitos e existam ilhas de excelência (...) nos procedimentos mais complexos, como transplantes” (Perillo, 2006, p.250). A produção de insumos nacionais é desenvolvida, mas ainda somos dependentes da importação de materiais e equipamentos, por investirmos pouco em pesquisa e desenvolvimento.

Há três paradigmas no que se refere à aplicação de políticas públicas na área da saúde: tecnocientífico, comercial-empresarial e benigno-humanitário. Para Pedrosa e Couto (2007), desde o ano 2000, a oferta de leitos vem aumentando, apesar da diminuição do número de hospitais, o que pode ser explicado pelo avanço dos procedimentos minimamente invasivos e das condições higiênico-sanitárias mais adequadas, diminuindo o tempo de internação no pós-cirúrgico, ou seja, é a reificação do paradigma tecnocientífico do hospital, segundo o qual “os valores predominantes são o conhecimento científico e a eficiência técnica” (Martin, 2006, p.34), pois o objetivo é descobrir as causas e as possíveis curas para as enfermidades.

Já o paradigma comercial empresarial defende que “a medicina perde pouco a pouco sua aura de sacerdócio e se transforma gradativamente em negócio [...] e prioriza a doença em nome da geração de lucro” (Martin, 2006, p.35). Perillo (2006) aponta que a solução para os problemas da saúde no Brasil não necessariamente pressupõe o investimento de maiores recursos públicos, mas que inicialmente devem ser investigadas as deficiências estruturais do sistema e implantadas melhorias na gestão, objetivando aumento de produtividade e qualidade do atendimento.

O paradigma benigno-humanitário se interessa pelo ser humano que

*deve ser considerada em primeiro lugar. A dignidade da pessoa, sua liberdade e seu bem-estar são todos fatores a ser ponderados na relação entre o doente e o profissional da saúde, e interesses científicos e econômicos devem ser subordinados sempre aos interesses da pessoa. O científico e o econômico devem estar a serviço do ser humano e não o ser humano a serviço da ciência e da economia. (Martin, 2006, p.37)*

Ao analisarmos os serviços públicos de saúde por este paradigma, embasados pela análise da “revolução demográfica” feita por Salomão (2011, p.295), segundo a qual, com o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de fecundidade, “as políticas públicas de saúde não estão se preparando adequadamente para essa modificação do contingente populacional”, temos a confirmação da necessidade cada vez maior do debate e da realização de atividades de humanização dentro deste setor.

## Conceitos de humanização

A preocupação com o tratamento humanizado do paciente data da Idade Média na Europa e da Dinastia Han (200 a.C. – 220 d.C.) no Oriente (Mezzomo, 2010). Na Europa, após o período do Renascimento, a administração dos hospitais é transferida das ordens religiosas para as prefeituras, originando o interesse pelo lucro possível com os serviços de saúde, mas os doentes incuráveis, seja pela doença ou pela falta de recursos, continuavam dependendo dos abrigos religiosos.

Os problemas de assistência são caracterizados por Mezzomo (2010, p.148-9) em três níveis: “a dificuldade de acesso à assistência sanitária, aos medicamentos e aos diagnósticos; a falta de humanidade no tratamento; e [...] erro médico”. O SUS é responsável pela universalização dos serviços de assistência à saúde no país e vem realizando esforços nesse sentido. O problema do erro médico deve ser analisado juntamente com as questões dos avanços tecnológicos e qualificação de pessoal. A falta de humanidade no tratamento pode ser sanada com a maior preocupação com os envolvidos no processo, tanto pacientes

e acompanhantes quanto profissionais da área. Essa preocupação deve ser física, material e psicológica.

Para Godoi (2008, p.38) “a ação de humanizar o atendimento, tornando-o sensível às necessidades e desejos dos pacientes e familiares, mediante ações que visam transformar positivamente o ambiente hospitalar” é fundamental para a própria existência do hospital como negócio lucrativo, no que é corroborado por Taraboulsi (2009, p.18) ao afirmar que “só há uma coisa a fazer para melhorar e manter-se no mercado [hospitalar] tão competitivo: investir na humanização, a última descoberta da tecnologia moderna”. Embora a humanização não seja de fato uma tecnologia recente, a conclusão é que “os clientes de saúde (enfermos, familiares, acompanhantes, visitantes) sentem-se confiantes e motivados quando a solidariedade apresenta-se estampada nos semblantes de todos os envolvidos em seu atendimento” (Taraboulsi, 2009, p.29). Quando se é tratado de maneira humanizada em uma situação de fragilidade como uma doença ou um acidente, a percepção dos serviços é diferente. Não é apenas a qualidade técnica que conta, mas a maneira como os serviços foram oferecidos e realizados.

A humanização no serviço hospitalar pode parecer redundante, pois

*falar de humanização da assistência hospitalar soa como um paradoxo, pois toda atividade é realizada pelo homem, para o homem. Mas diz-se que a partir dessa atividade desapareceram a sensibilidade, a emotividade, a compaixão e a empatia. Prevê-se, portanto, um urgente retorno a essas dimensões, especialmente necessárias quando o homem adoecce. (Mezzomo, 2010, p.129)*

Reitera esse pensamento Mumby (2010, p.28) que, ao analisar as organizações, refere-se à violência simbólica, em que “as formas institucionais criam sistemas de diferença que constroem e posicionam as pessoas como de dentro ou de fora, dignas ou indignas, valiosas ou sem valor”. Essa visão da sociedade pode explicar o desaparecimento gradual do tratamento humanizado dos doentes. Prosseguindo, o autor explica que a desumanização pode ter várias origens, como ambientes de trabalho inadequados ou assédios de diferentes formas. O ambiente hospitalar humanizado só poderá existir em uma organização que apresentar um ambiente de trabalho verdadeiramente satisfatório aos empregados de todos os setores, sendo um reflexo de sua identidade.

Em hospitais privados, essas mudanças podem ser feitas com maior velocidade, pois dependem da satisfação de seus públicos de interesse para a manutenção de suas atividades. Entretanto, quando tratamos de hospitais públicos, esbarramos em situações anacrônicas e dificuldades organizacionais mais profundas, arraigadas em uma burocratização ineficaz e com problemas fisiológicos dependentes de muito esforço público e conjunto para corrigi-los:

*No caso específico das organizações públicas, constata-se ainda a centralização do poder, a burocracia elevada, o atendimento insatisfatório e funcionários desinteressados, o que compromete*

*a prestação do serviço público com qualidade e satisfação. Diante disso, torna-se imprescindível uma gestão que coloque o ser humano e seu desenvolvimento como início, meio e fim dos objetivos e das práticas organizacionais, em prol de relações de trabalho mais humanas, dignas e éticas. É por meio dessa gestão que a organização pública poderá propiciar uma cultura de valorização, em busca de um serviço público mais qualificado e voltado integralmente para o bem-estar social. (Silva, 2010, p.211-2)*

Nesse sentido, ainda de acordo com a autora, “não se humaniza uma organização com decretos e regulamentos. Provoca-se primeiro uma mudança nas pessoas para depois se mudarem os métodos e processos” (Silva, 2010, p. 215), para formar uma espiral virtuosa em prol do cidadão. Para Godoi (2008, p.30-31), a administração conservadora dos hospitais acarreta “um detrimento da valorização da humanização no atendimento [pois] a humanização não depende necessariamente de recursos financeiros para existir” (Godoi, 2008, p.38). Por esses motivos, utilizar as redes construídas através do uso do capital social é o passo inicial para a humanização do SUS, embora não possam ser ignoradas as problemáticas ligadas aos capitais físico, financeiro e humano.

## ○ uso do capital social na humanização

Os estudos realizados por Coleman e Putnam (apud Matos, 2009, p.38) apontam que a saúde pública é um dos campos em que a influência do capital social pode ser analisada. Partimos dessa premissa para afirmar que o capital social é determinante para que o processo de humanização hospitalar seja possível, especialmente no que tange ao SUS. Matos (2009, p.35) sustenta que o capital social é “componente da ação coletiva, ativando as redes sociais”. Assim, compreendemos que o processo de humanização ocorre com a criação de redes internas aos hospitais e demais serviços de saúde, cuja atuação consistente modifica o padrão de acolhimento aos pacientes e acompanhantes.

O capital social é constituído por três características: confiança entre os membros da rede, capacidade de estrutura social e fluxos informacionais e normas para reger o processo (Coleman apud Matos, 2009). Os comitês de humanização nos serviços de saúde se pautam, mesmo que instintivamente, nesses pressupostos, pois há uma grande interdependência entre seus componentes, o fluxo comunicacional é vital para garantir o sucesso das ações e as normas devem existir para alcançar os resultados esperados.

Em uma organização que queira ser humanizada, é necessário que seja compreendido o capital social proveniente dos seus profissionais, pois é fundamental que

*a valorização das pessoas seja uma prática constante e efetiva. Não basta elogiar as pessoas ou chamá-las de recursos especiais, pois slogans e demagogias são práticas ultrapassadas. É preciso tratar as pessoas como pessoas e não como material, bens depreciáveis e recursos, tal qual instalações, equipamentos, salas, portas, títulos, ações, máquina, computador etc. Talvez, por serem material especial e recursos especiais, dispensamos às pessoas atenção e cuidados especiais para que a meta da produção de bens e serviços seja alcançada. Nunca, porém, deixam de ser material ou recursos. E, sendo material ou recursos, só eventualmente serão consideradas pessoas com aspirações e objetivos. (Taraboulsi, 2009, p.19)*

É importante observar que esses colaboradores não estarão aptos a oferecer um serviço humanizado se não estiverem, eles próprios, dentro de um ambiente de trabalho humanizado. A grande dificuldade existente para a melhoria do clima organizacional, que ofereça “maior solidariedade local e capacidade de implementação de ações coletivas” (Vale; Amâncio; Lauria, 2006, p.59), é justamente superar os problemas intrínsecos ao setor público de saúde, tanto materiais quanto humanos. A humanização deve pensar tanto os pacientes quanto os profissionais da área da saúde, pois todos sofrem com um ambiente hostil.

O paciente deseja pronto atendimento, cura para seus males, atenuação para suas dores. Por sua vez, o profissional da saúde deseja reconhecimento e prestígio profissional, salário e benefícios compatíveis com sua atuação e condições ideais de trabalho. O reconhecimento como cidadão está inerente em ambas as situações, ao observarmos a ênfase no indivíduo, que tem direito a ter direitos mediante o cumprimento de alguns deveres (Vieira, 2001). Canclini (2006, p.37) propõe “repensar a cidadania em conexão com o consumo”, o que se encaixa na necessidade de um atendimento hospitalar público humanizado, pois, embora gratuito, pois suas verbas provêm, majoritariamente, da arrecadação de impostos, é crucial que ofereça qualidade em todos os seus aspectos. O paciente está mais propenso a exigir boas práticas e também conhece melhor seus direitos como cidadão e consumidor, e o profissional da saúde conhece sua capacidade técnica e seu valor no mercado de trabalho.

Entretanto, o sistema público de saúde no Brasil enfrenta o que Cremonese (2006) chama de “males de origem”, ou seja, o país assume algumas características identitárias como clientelismo, populismo, dependência e o insolidarismo, entre outros de sentidos negativos, especialmente no que tange a organização social para a criação e consolidação de um capital social, pois existe no Brasil “apenas uma solidariedade parental, isto é, desde que se mantenham os interesses fechados entre as famílias dominantes” (Cremonese, 2006, p.82). Peruzzo (2011, p.151) corrobora essa afirmação ao afirmar que “no Brasil a cidadania existe, mas não para todos”, essa falta de engajamento recíproco dificulta a criação do capital social dentro dos serviços públicos de saúde, pois os profissionais da área não atuam em um ambiente humanizado e os pacientes e acompanhantes exigem muito mais desses profissionais do que pode ser oferecido.

## A importância da comunicação pública para a humanização

Para este artigo, consideraremos a definição de comunicação pública como aquela estabelecida entre as instituições políticas e a sociedade, a saber, as instituições políticas sendo os serviços públicos de saúde e a sociedade representada pelos pacientes e seus acompanhantes e familiares. Para Matos (2009, p.102), a comunicação pública deve envolver “o cidadão de maneira diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” e também apresenta o conceito de comunicação deliberativa, segundo o qual “por meio do debate coletivo se criam as condições para uma democracia ampliada, em que a participação dos cidadãos [...] permite a formação de um autêntico espaço público” (Matos, 2009, p.119). Acreditamos que o processo de humanização hospitalar colabore para a existência ativa dessas relações comunicacionais, ao incentivar o surgimento e manutenção de espaços da e para a sociedade organizada, pois o próprio conceito de humanização depende da maior e melhor comunicação entre os atores, através destes debates e da cooperação oriunda do capital social dentro do grupo.

A comunicação pública para Novelli (2006, p.85) é “o processo de comunicação que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou o compartilhamento das informações de interesse público”, o que é fundamental para nosso objeto de estudo, pois os serviços públicos de saúde devem relacionar-se ao “interesse público, direito à informação, busca da verdade e da responsabilidade social” (Matos, 2006, p.65). Compreendemos que os hospitais públicos, justamente por sua natureza, devem oferecer ao público, seja ele usuário ou não de seus serviços, informações atualizadas e verídicas sobre doenças e seus tratamentos, além de métodos preventivos, explicações simples e objetivas sobre as maneiras e locais para obtenção de atendimento, respeito à condição de paciente e qualidade no serviço oferecido.

Duarte (2009, p.62) separa a comunicação pública em algumas categorias analíticas, a saber: institucionais, de gestão, de utilidade pública, de interesse privado, mercadológico, de prestação de contas e dados públicos. No âmbito da comunicação pública, cuja existência é fundamental para a humanização, as categorias mais relevantes são institucionais, por consolidar a identidade da organização, e as de utilidade pública, por estar diretamente relacionadas com a questão da saúde pública.

Em qualquer organização, pública ou privada, como escolas, bancos, saúde, lidar com pessoas é essencial. Para Matos (2009, p.127), “a inclusão da comunicação na ação pública é um critério da democracia: a boa comunicação de instituições públicas requer transparência, qualidade nos serviços oferecidos e respeito ao diálogo”. Em um hospital, atender diretamente os pacientes, acompanhantes e familiares corresponde à maior parte do trabalho: o paciente chega ao registro, onde faz sua ficha para atendimento, passa por exames e consultas rotineiras, é encaminhado ao serviço social, faz o pré-operatório

com a enfermagem, após a cirurgia aguarda a alta médica nas enfermarias, retorna para exames e consultas pós-operatórias e para controle, frequenta sessões de fisioterapia ou terapia ocupacional. Em todos esses momentos, ele é atendido por pessoas, muitas vezes sem o treinamento adequado ou sem habilidade para o atendimento e pode ser verificada a existência ou não de um tratamento humanizado.

Essa humanização é transmitida através de ações e palavras, a comunicação interpessoal, que é “a comunicação entre os indivíduos, como as pessoas se afetam mutuamente e, assim, se regulam e controlam uns aos outros” (Kunsch, 2003, p.81). Ou seja, a humanização está relacionada com a comunicação entre as pessoas, da maneira como elas oferecem e recebem informações, e o processamento destas dependerá intrinsecamente do capital social dos interlocutores.

Existe uma relação dialógica entre os pacientes e acompanhantes e os profissionais da saúde. Essa interdependência pode levar à empatia, que pode ser entendida como “a capacidade de projetarmos-nos dentro das personalidades de outras pessoas” (Berlo, 1999, p.124), qualidade também frisada por Lee (2009). Essa projeção é a aplicação do conceito de capital social em sua acepção de rede de relações, ao trabalho da humanização no cotidiano na rede pública de saúde.

Um dos objetivos principais da humanização, que coincide com a comunicação interpessoal, é tentar evitar ou diminuir conflitos e mal-entendidos, buscando solucionar problemas e oferecer sugestões. Entretanto, para que tais resultados sejam alcançados, todos os envolvidos devem estar de comum acordo ou em busca de uma alternativa viável para todos. E este é o problema, pois muitas vezes nos recusamos a fazer concessões, o que vale tanto para o paciente quanto para o profissional envolvido. Para Monteiro (2009, p.39), é importante que as instituições públicas esclareçam seus públicos, estabeleçam uma relação dialógica que permita a prestação de serviço ao público, informe os serviços administrativos, torne conhecidas as instituições, tanto interna quanto externamente, e divulgue ações de interesse geral. Todos esses fatores devem fazer parte dos objetivos da humanização hospitalar, tornando as organizações transparentes e propícias à comunicação pública.

## Considerações finais

Os hospitais surgiram como um local para que os desprovidos de dinheiro e de reconhecimento social fossem para aguardar a morte, que, apesar do caráter mórbido, era humanista por seu objetivo de cuidar do próximo. Com a evolução tecnocientífica, eles se tornaram locais para a busca da cura, para tratamentos paliativos na inevitabilidade do óbito e até para a busca da perfeição estética segundo os moldes ocidentais. Paradoxalmente, essa ampliação de atividades causou maior impessoalidade nos serviços prestados, levando à obliteração do paciente como ser humano.

A retomada da preocupação com a humanização no trato hospitalar da rede pública está relacionada com uma compreensão maior do significado do que é ser cidadão, motivada pelo maior acesso à informação, ampliação do processo ensino-aprendizagem e maior difusão do direito à cidadania. O conceito de capital social se conecta ao de humanização ao analisarmos que o processo de humanização dentro de um serviço público de saúde não é uma função ou área específica, mas sim um processo, uma maneira de realizar o trabalho cotidiano, independentemente do setor em que se atua, com o objetivo de tornar as relações melhores para todos os envolvidos.

A comunicação pública é parte inerente do processo de humanização no serviço público de saúde pela própria natureza de seu conceito. Essa comunicação deve prezar pelo relacionamento entre uma instituição pública e a sociedade, levando em consideração valores como transparência, exatidão nas informações e capacidade de síntese para a devida compreensão das mensagens. Um dos pressupostos da humanização é facilitar a comunicação entre profissionais da saúde e os usuários desses serviços, o que será possível através da união desses conceitos e da realização de atividades embasadas nos mesmos.

## Referências bibliográficas

- BERLO, David. *O processo da comunicação: introdução à teoria e à prática*. 9.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 6.ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- CARVALHO, Simone. Os desafios da comunicação interpessoal na saúde pública brasileira, *Organicom – revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas: comunicação e saúde*, n.16-17, ano 9, São Paulo, ECA-USP/PPGCom/Gestcorp/ Abracorp, 2012.
- CREMONESE, Dejalma. Insularismo e cordialidade: uma análise das mazelas políticas do Brasil. In: BAQUERO, Marcello e CREMONESE, Dejalma. *Capital social: teoria e prática*. Ijuí, RS: Unijuí, 2006.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- FREITAS, Aiana. ANS: 20 milhões de brasileiros têm planos de saúde com avaliação ruim ou mediana. Disponível em <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2011/10/26/20-milhoes-de-brasileiros-tem-planos-de-saude-com-avaliacao-ruim-ou-mediana-descubra-situacao-do-seu-plano;jhtm>>. Publicado em: 26 out. 2011. UOL Economia. Acesso em: 07 out. 2012.

- GODOI, Adalto Felix de. *Hotelaria hospitalar e humanização no atendimento hospitalar*. 2.ed. São Paulo: Ícone, 2008.
- IBGE. *Primeiros resultados definitivos do Censo 2010: população do Brasil é de 190.755.799 pessoas*. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1866&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1)>. Acesso em: 29 out. 2012.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Summus, 2003.
- LEE, Fred. *Se Disney administrasse seu hospital: 9 ½ coisas que você mudaria*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- MARTIN, Leonard. A ética e a humanização hospitalar. In: PESSINI, Leo e BERTACHINI, Luciana. *Humanização e cuidados paliativos*. 3.ed. Loyola: São Paulo, 2006.
- MATOS, Heloiza. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. Comunicação política e comunicação pública, *Organicom – revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas: comunicação e saúde*, n.4, ano 3, São Paulo: ECA-USP/PPGCom/ Gestcorp/ Abracorp, 2006.
- MEZZOMO, Augusto Antonio. *Humanização hospitalar: fundamentos antropológicos e tecnológicos*. São Paulo: Loyola, 2010.
- MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org). *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. 2.reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.
- MUMBY, Dennis. Reflexões críticas sobre comunicação e humanização nas organizações. In: KUNSCH, Margarida (org). *A comunicação como fator de humanização das organizações*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2010. (Série Pensamento e Prática; v.3.)
- NOVELLI, Ana Lucia. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. In: – *Organicom – revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas: comunicação e saúde*, n.4, ano 3, São Paulo: ECA-USP/PPGCom/Gestcorp/ Abracorp, 2006.
- PEDROSA, Tânia; COUTO, Renato. Cenários e perspectivas do setor saúde: o Brasil e o mundo. In: PEDROSA, Tânia; COUTO, Renato. *Hospital: acreditação e gestão em saúde*. 2.ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2007.
- PERILLO, Eduardo. Sistema de saúde no Brasil: história, estrutura e problemas. In: AMORIM, Maria Cristina; PERILLO, Eduardo (org). *Para entender a saúde no Brasil*. São Paulo: LCTE, 2006.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- PERUZZO, Círcia. Movimentos, sociais, cidadania e o direito à comunicação comunitária nas políticas públicas. In: MARQUES, Angela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.
- PESSINI, Leo. Humanização da dor e do sofrimento humanos na área da saúde. In: PESSINI, Leo; BERTACHINI, Luciana (orgs.). *Humanização e cuidados paliativos*. 3.ed. São Paulo: Loyola, 2006.
- SALOMÃO, Devani. Desigualdades sociais na área da saúde: terceira idade, reconhecimento e capital social. In: MARQUES, Angela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011.
- SILVA, Patricia dos Santos Caldas. Desafios do desenvolvimento humano na gestão das organizações públicas. In: KUNSCH, Margarida (org). *A comunicação como fator de humanização das organizações*. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2010. (Série Pensamento e Prática; v.3.)
- TARABOULSI, Fadi Antoine. *Administração de hotelaria hospitalar: serviços aos clientes, humanização do atendimento, departamentalização, gerenciamento, saúde e turismo, hospitalidade, tecnologia de informação*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- VALE, Gláucia; AMÂNCIO, Robson; LAURIA, Maria. Capital social e suas implicações para o estudo das organizações, *Revista O & S*, v.13, n.36, Salvador, UFBA, 2006.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

# Análise da cobertura da mídia sobre a desocupação dos adictos na Cracolândia, em São Paulo: processos deliberativos enquadramentos

*Diólia de Carvalho Graziano  
Maria Auxiliadora Mendes do Nascimento*

## Resumo

O presente trabalho busca oferecer subsídios para o estudo do processo de deliberação possivelmente articulado pelo debate público mediado gerado a partir da evacuação, pelo governo e Polícia Militar, dos adictos da região paulistana da Cracolândia, ocorrida em janeiro de 2012. Para tanto, observa o debate desencadeado no espaço de visibilidade midiática nacional, por meio da metodologia de enquadramento proposta por Mauro Porto, adaptada por Ângela Marques, aplicada à análise de conteúdo de notícias veiculadas pelos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, e as revistas semanais *Vêja*, *Isto É*, *Época* e *Carta Capital*, no período de 3 de dezembro de 2011 a 3 de março de 2012. O quadro teórico utilizado se apoia nas propostas da ética do discurso de Jürgen Habermas e de autores que partilham da abordagem habermasiana, incursionando ainda na conceituação de Comunicação Pública por Heloiza Matos. Mais do que o resultado das análises realizadas, o objetivo será apontar as possibilidades de construção de uma metodologia para estudar a configuração e o desdobramento de um debate mediado.

**Palavras-chave:** Cracolândia, Operação Integrada Centro Legal, deliberação, comunicação pública, enquadramento.

## Introdução

Existe uma grande variedade de substâncias amplamente difundidas capazes de promover mudanças psíquicas e de comportamento nos seres humanos. O psicofarmacólogo Ronald K. Seigel postula a existência de um “quarto impulso” para a intoxicação, tão importante quanto as necessidades da fome, da sede, do sexo (Seigel, 1989 *apud* MacRae, 2001). Richard Bucher (1992), professor emérito do Departamento de Psicologia da UnB, afirma que são as motivações no consumidor, suas principais necessidades no plano social, cultural, afetivo e cognitivo que fazem ele transformar uma substância em droga.

As drogas ilícitas constituem um problema que prejudica o desenvolvimento econômico e social, impactam na criminalidade, insegurança, instabilidade e disseminação do HIV. De acordo com o *World Drug Report* de 2012, publicado pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes, aproximadamente 230 milhões de pessoas, 5% da população mundial adulta já fez, pelo menos uma vez, uso de drogas. Os usuários problemáticos correspondem a 27 milhões de pessoas, 0,6% da população adulta. A heroína, a cocaína e outras drogas matam 200 mil pessoas por ano, cerca de 560 pessoas por dia, levando pessoas e famílias à miséria. O relatório informa também que dados apontam para uma expansão do mercado de cocaína, especialmente de seu derivado, o crack, em alguns países da América do Sul (*World Drug Report*, p.8).

No Brasil, o governo federal lançou, em 2012, o programa “Crack, é possível vencer”, destinando R\$ 4 bilhões até 2014 para combater o avanço da droga no país. Em 2012, liberou R\$ 738,5 milhões para combater o que é considerado uma epidemia. Deste montante, R\$ 611,2 milhões foram para o Ministério da Saúde, R\$ 112,7 milhões para o Ministério da Justiça e R\$ 14,6 para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Inexiste ainda um consenso acerca dos números e diretrizes governamentais.

No estado de São Paulo, o combate ao problema tem assumido dimensões majoritariamente relacionados à segurança pública. O consumo do crack e a problemática dos adictos que culminou com as ações empreendidas na Cracolândia,<sup>1</sup> na cidade de São Paulo, em janeiro de 2012, configuraram-se como símbolo de preocupação coletiva com

---

<sup>1</sup> Referência à região central da capital paulista, localizada nas cercanias das avenidas Duque de Caxias, Ipiranga, Rio Branco, Cásper Líbero e Rua Mauá.

os viciados na droga, envolvendo e chamando a sociedade para uma reflexão acerca das políticas públicas e dos efeitos provocados pela atuação governamental. O poder público, governo do Estado de São Paulo e prefeitura de São Paulo têm tentado lidar com o grave problema do tráfico de entorpecentes e, ao mesmo tempo, prestar atendimento aos adictos que moram e frequentam a Cracolândia, procurando, paralelamente, dar “eco” e “satisfação” à opinião pública.

O Projeto Nova Luz foi uma iniciativa de renovação urbana criada pela prefeitura em 2005 que, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento, contemplava a instalação de um polo comercial e de serviços. O objetivo era a promoção de empresas, sobretudo da área tecnológica, ofertando-lhes incentivos fiscais, bem como um novo parque industrial e comercial. A prefeitura já havia realizado algumas melhorias de infraestrutura e de segurança com o recapeamento, instalação de câmeras e melhor iluminação de algumas ruas da região. A fim de consolidar a transformação da Cracolândia, tal qual ocorreu com os bulevares e praças de Barcelona e Nova York, seria necessário desapropriar cerca de uma centena de imóveis, liberando espaço para calçadas, ciclovias e parques.<sup>2</sup> Para Roman (2011), o projeto feito pela prefeitura não dava detalhes sobre o encaminhamento a ser dado aos dependentes químicos que habitam o local. Em janeiro de 2013, após parecer técnico de inviabilidade, o projeto foi desativado para análise e possível futura reformulação.

Em janeiro de 2012, por ação do governo estadual (Polícia Militar) e da prefeitura, foi realizada uma ação batizada como Operação Integrada Centro Legal<sup>3</sup>, também conhecida popularmente como “Operação Sufoco”, amplamente divulgada pela mídia. O presente trabalho trata da fase da operação ocorrida em janeiro de 2012, que consistiu na evacuação da região da Cracolândia e dispersão dos adictos, o que se tornou alvo de críticas.

A fim de perceber, em torno das negociações sobre o tema, se e como ocorreu a deliberação pública sobre o episódio, este trabalho se propõe a analisar a discussão mediada e realizada nos jornais *Folha de S. Paulo* (FSP), *O Estado de S. Paulo* (OESP), e as revistas *Veja*, *Isto É*, *Época* e *Carta Capital*, atentando para os enquadramentos existentes, abrindo, assim, um campo para estudos mais aprofundados sobre a questão das drogas, políticas públicas, processos deliberativos midiáticos e comunicação pública.

Buscamos verificar se as matérias e entrevistas, vistas em seu conjunto como materialização de um debate que as ultrapassa, poderiam ser analisadas, aplicando-se uma metodologia de avaliação do debate mediado baseada na identificação dos princípios da ética do discurso, tal como elaborada por Habermas: inclusividade, reciprocidade, argumentação, uso racional da linguagem e uso ético da razão prática. A orientação da análise, por meio dos princípios norteadores da ética do discurso, nos permite identificar os atores que participaram do debate e os enquadramentos adotados. Procuramos com isto abordar a importância dos princípios norteadores da ética do discurso na discussão de questões com forte apelo moral, que demandam a participação e envolvimento de todos os concernidos.

2 Maiores detalhes no website: <<http://www.novaluzsp.com.br>>. Acessado em 2/1/2013.

3 Maiores detalhes no website: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/hotsites/centrolegal/index.html>>. Acessado em 2/1/2013.

## Ética do discurso, democracia, deliberação pública e comunicação Pública

Habermas (1997b, 2003) propõe uma teoria da comunicação como uma teoria crítica da sociedade, de modo que a ação comunicativa entre os interlocutores sociais seja analisada segundo suas relações. Ele definiu a ética do discurso como princípios e normas práticas que auxiliam os indivíduos com pontos de vista diferentes e em conflito a discutirem e negociarem em torno de uma questão moral. De acordo com esses princípios, uma norma só poderia ser verdadeiramente conveniente para um sujeito se todos os participantes da discussão chegassem ao consenso de adequação, que levasse a ser legitimada, discursivamente, pela argumentação.

O que pretende Habermas é o fim da arbitrariedade e da coerção nas questões que circundam toda a comunidade, propondo uma participação mais ativa e igualitária de todos os cidadãos nos conflitos que os envolvem para assim alcançar a desejada justiça. Essa forma defendida por Habermas é o *agir comunicativo* que se ramifica no discurso. A teoria discursiva habermasiana é também aplicada à filosofia jurídica e pode ser considerada em prol da integração social e, por conseguinte, da democracia e da cidadania. Partindo de uma postura crítica, Habermas afirma haver evidências de que o sistema administrativo “só pode operar num espaço muito estreito; parece que ele age mais no nível reativo de uma política que tenta contornar crises do que de uma política que planeja” (Habermas, 1997a, p. 61). Tais críticas permanecem atuais e por isso apontam à tendência mundial de iniciativas rumo à democracia deliberativa.

Na área da Comunicação Social, Ângela Marques (2010) constata que as pesquisas que procuram discutir as relações entre os meios de comunicação e os processos de participação, de inclusão e de luta contra as injustiças (sobretudo referentes a grupos minoritários e movimentos sociais) buscam como referência os estudos sobre o processo deliberativo. Em *Direito e democracia*, Habermas (1997b) aborda duas vias para a concretização do processo da opinião e da vontade: uma via institucional, que se materializa como leis e políticas, que seria o modo fundamental de funcionamento de cortes judiciais, tribunais e corpos parlamentares. A outra via, não institucionalizada, informal ou autônoma, como uma esfera livre para o exercício de argumentos e pontos de vista para gerar a opinião pública, que não tem propriamente um sujeito: a deliberação pública.

Os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder de atores que têm condições de fazer ameaças, e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários (Habermas, 1997a, p.73).

As democracias modernas expandiram o exercício da deliberação para diversas comunidades, em que todos são idealmente considerados politicamente iguais, qualquer que seja sua religião, posição social ou nível educacional. Na prática é sabido que líderes

frequentemente manipulam dicas ou sugestões para alcançar objetivos políticos pessoais. Marques (2010) afirma que nem sempre os meios de comunicação promovem os processos argumentativos, uma vez que os filtros e constrangimentos por eles impostos, ao hierarquizar conteúdos e fontes, por exemplo, podem gerar vários pontos de ruptura entre os diferentes contextos do processo deliberativo.

Por outro lado, os estudos da Comunicação Pública têm sido marcados pela multiplicidade de teorias e conceitos que privilegiam um ou outro dos atores concernidos no processo, e não as interações entre eles (Heloiza Matos 1999, 2006, 2009, 2011).

A comunicação pública tem sido compreendida como sinônimo de comunicação governamental. O entendimento da comunicação pública como espaço da/para a sociedade organizada é relativamente recente (Matos, 2009 p.102).

A questão do crack e a desocupação da Cracolândia, como observado neste estudo, estão sendo conduzidos majoritariamente pela segurança pública e, portanto, a comunicação pública como espaço social, como propõe Matos (2009), deve ou deveria constituir-se em peça central, não apenas nos momentos de crise, como para orientar públicos interno e externo.

## Enquadramento

O conceito de “enquadramento” (*framing*), enfoque relativamente recente nas pesquisas sobre o papel dos meios de comunicação em processos políticos, tem atingido proeminência e popularidade. Como lembra Mauro Porto (2007), os enquadramentos não se referem necessariamente a processos de manipulação, mas são parte de qualquer processo comunicativo, uma forma inevitável por meio da qual os atores dão sentido às suas experiências.

O enquadramento envolve essencialmente seleção e saliência. Enquadrar significa selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e fazê-los mais salientes em um texto comunicativo, de maneira a promover uma definição particular do problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma recomendação de tratamento para o item descrito (Entman apud Porto, 2007, p.117).

Mauro Porto (2007) argumenta que o enfoque tradicional é insuficiente para o estudo da relação entre mídia e política, devido principalmente às limitações do “paradigma da objetividade”. Os conceitos de parcialidade e objetividade e as noções correlatas de desequilíbrio, distorção, deturpação constituem um suporte teórico frágil, um paradigma em declínio. Uma proposição para fazer avançar a investigação do papel da mídia é a substituição do conceito de parcialidade pelo de orientação estruturada, que inclui alguns aspectos da ideia de parcialidade, mas é mais abrangente, incluindo orientações e relações sistemáticas que estruturam os relatos noticiosos.

Estabelecendo um caminho didático em dois passos para o uso das noções de enquadramento, Porto (2004, p.105) sugere dois grandes blocos de enquadramentos principais: (1) o enquadramento noticioso, resultado de escolhas feitas por jornalistas quanto ao formato das matérias, tendo como consequência a ênfase seletiva em determinados aspectos de uma realidade percebida; (2) e o enquadramento interpretativo, elaborado por atores políticos e sociais, no qual cabe a recomendação importante de identificar as avaliações apresentadas pelas fontes que são citadas pelos jornalistas. Trata-se, aqui, da identificação das principais controvérsias e dos enquadramentos a elas relacionados.

O conceito de enquadramento permite entender o processo político como uma disputa por fazer prevalecer uma interpretação na formação, desenvolvimento e resolução de controvérsias políticas. A capacidade de influenciar os processos de enquadramento da mídia difere entre os diversos atores sociais, com as fontes oficiais do governo tendendo ao predomínio. Não obstante, movimentos sociais podem também ser beneficiados por enquadramentos noticiosos.

Além de influenciarem a mídia com seus próprios argumentos, apesar de sua posição de desvantagem em relação às fontes oficiais, movimentos sociais podem também ser beneficiados por enquadramentos noticiosos (Porto, 2004, p.94).

O enquadramento, na qualidade de eixo discursivo e temático, agrupa pontos de vista, evidenciando tensões e facilitando a contraposição de argumentos. Marques (2010) apresenta algumas perspectivas discursivas que podem ser observadas na análise dos enquadramentos:

- a) Quem fala: quais são os atores sociais que tiveram suas vozes citadas na mídia?
- b) Quais foram os principais pontos de vista citados?

Com relação às estruturas discursivas, Marques propõe as seguintes questões:

- a) Houve conflito entre perspectivas distintas?
- b) Houve uso de argumentos pejorativos e o reforço de estereótipos?

Com relação aos processos discursivos:

- a) Como o debate se desenvolve ao longo do tempo? (argumentos que permanecem e somem)
- b) Como os discursos são construídos? Sob ponto de vista dos direitos e das dificuldades?

De posse das colocações de Porto (2004) e das formulações de Marques (2010), passamos a identificar os enquadramentos por meio da análise de conteúdo.

## Análise dos enquadramentos noticiosos

A amostra noticiosa selecionada refere-se ao período entre os dias 3 de dezembro de 2011 e 3 de março de 2012. Este período abrange o intervalo compreendido entre um mês antes e dois meses depois da Operação Integrada Centro Legal, que evacuou a Cracolândia. Foram escolhidas para a análise as versões digitais das matérias que corresponderam às seguintes palavras-chave utilizadas no mecanismo de busca avançada do *Google*, ajustado para o período referendado e direcionado ao sítio na Internet de cada um dos veículos analisados: Cracolândia, Operação Integrada Centro Legal. Tomou-se o cuidado de não fazer as buscas desde um acesso autenticado ao sistema (login em conta *Google*), a fim de minimizar qualquer filtro que personalizasse os resultados da busca. Foram excluídos os *blogs*. A escolha dos veículos deu-se com base na ordem de tiragem diária de cada categoria, dado pelo IVC (Instituto Verificador de Circulação)<sup>4</sup>. Obtivemos, assim, quarenta matérias para análise, distribuídas por tiragem e origem das matérias:

**TABELA 1 - Distribuição e origem das matérias analisadas**

Veículo	Nº matérias	Circulação (exemplares) (março/2012)	Quem assina a matéria/ editoria
<b>Jornal</b> <i>Folha de S.Paulo</i>	8	286,4 mil	repórteres de campo/ especialistas/ fotógrafo/caderno Cotidiano
<b>Jornal</b> <i>O Estado de S. Paulo</i>	4	263 mil	3 repórteres/especialistas/ caderno: Geral/Cidades. 1 da Agência Estado
<b>Revista semanal</b> <i>Veja</i>	2	1.088.134	1 Da redação 1 repórter
<b>Revista semanal</b> <i>Época</i>	13	420 mil (média)	1 repórter especial 8 colunistas 2 repórter 1 repórter especial e especialista em medicina e saúde 1 doutor em Ciências políticas
<b>Revista semanal</b> <i>Isto É</i>	5	362 mil (média)	1 repórter 2 repórteres especiais 1 especialista – jurista 1 colunista
<b>Revista semanal</b> <i>Carta Capital</i>	9	73.400 (média)	5 colunistas 2 repórteres especialistas 2 especialistas
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>		

4 < <http://www.ivcbrasil.org.br/>>. Acessado em: 05/01/2013.

Após a coleta e a seleção das matérias, teve início a tabulação dos dados<sup>5</sup>. Tomando como itens norteadores as propostas metodológicas citadas anteriormente de Porto (2004) e Marques (2010), procurou-se evidenciar os enquadramentos, por meio da observação e seleção dos itens, em cada uma das coberturas. Para tanto, focou-se nos seguintes itens de observação: *categorização do fato; categorização da fonte; provas validativas; peculiaridades discursivas/ conflitos*. A partir da tabulação, foi possível identificar os enquadramentos utilizados pelos veículos na cobertura jornalística do caso da evacuação, pela polícia, dos adictos da Cracolândia.

Observamos dois grandes enquadramentos, que nomeamos Político-higienista e Sufoco, dor e sofrimento:

**TABELA 2 - Enquadramentos midiáticos da Operação Integrada Centro Legal/ Evacuação da Cracolândia**

Enquadramento	Descrição
<b>Político-higienista</b>	Este enquadramento comporta as opiniões relacionadas à política, aos negócios. Justifica pejorativamente que a operação aconteceu para tentar impedir uma intervenção federal em ano eleitoral e também também para fins de viabilização e valorização imobiliária. Abordava a limpeza e retirada dos adictos da região. As opiniões favoráveis sustentam que a Operação Integrada Centro Legal já vinha sendo planejada, que era fruto de numerosas reuniões, e que tudo transcorria dentro do previsto.
<b>Sufoco, dor e sofrimento</b>	Neste enquadramento, a justificativa favorável era a de que reprimir a oferta da droga faria com que os adictos acabassem por optar pelo tratamento. As justificativas contrárias classificaram a atividade do governo como militar, sendo contrárias ao caráter dito higienista, de preconceito, segregação, violência e racismo dos políticos e das elites paulistanas.

A seguir relacionamos provas validativas apresentadas em cada enquadramento, ordenados por autor. O presente trabalho não aborda as diferenças narrativas entre veículos diários e semanais, centrando-se na preocupação dos mesmos em dar voz aos múltiplos atores relacionados ao tema, bem como ao enquadramento ideológico. O veículo referendado encontra-se nas referências do trabalho.

No enquadramento Político-higienista, quando se aborda a questão da vantagem política do governo, da crítica de que a operação aconteceu para tentar impedir uma intervenção do governo federal em ano eleitoral:

5 Os links das matérias analisadas bem como o quadro de referência encontram-se disponíveis em: <<http://enquadramento-noticioso.blogspot.com.br/>>. Acessado em 13/02/2013

Contingentes da Polícia Militar iniciaram uma operação para remover dependentes químicos e traficantes da região da Cracolândia, ponto de comércio e uso de drogas no centro de São Paulo. A violência empregada durante a operação, com o uso de balas de borracha, bombas de efeito moral e agressões físicas, levou ONGs ligadas aos direitos humanos a enunciar o caso à ONU. Para o Palácio do Planalto, além de desastrosa, a ação de Alckmin foi vista como oportunista. Trava-se de uma tentativa clara de se antecipar AP lançamento do Plano Nacional de Combate ao Crack, uma das principais bandeiras da campanha petista ao Palácio do Planalto, sem sequer possuir a infraestrutura necessária para atender os dependentes químicos (Moura; Costa, 2012).

Sobre o apoio ao enquadramento Político-higienista:

*O secretário Ferreira Pinto também voltou a afirmar que a operação foi planejada previamente e negou erros. “Não tenho dúvidas de que a operação está acertada. Não houve erro algum. o trabalho do Ministério Público é investigar, apurar eventuais abusos. O que não é fazer juízo precipitado em relação” (Da redação, Folha de S.Paulo, 2012b). Sobre vantagem imobiliária: “É óbvio que a ‘limpeza’ foi ótima para mim [...] (Silene Saad, 51, dona de bar ao lado do cortiço)”. (Colaboração para a Folha, 2012)*

Ainda no mesmo enquadramento, depreende-se que a definição de data e hora da operação teve o combustível político:

*No dia 23 de dezembro, Dilma Rousseff e o ministro da Saúde, Alexandre Padilha, anunciaram em São Paulo a participação dos movimentos sociais no plano (Crack, é possível vencer). Atento à movimentação e sob cobrança do eleitorado, Alckmin temia que o PT assumisse a bandeira. Padilha é tido como potencial candidato ao governo em 2014. Na prefeitura, o medo era que a União se apropriasse do programa municipal de atendimento móvel aos dependentes, hoje com 27 equipes. Em dezembro, a gestão Dilma lançou programa de consultórios de rua, que prevê o transporte de profissionais de saúde em uma van com a marca do governo. A prefeitura só aderiu depois que a União abriu mão da exibição do símbolo. Até hoje o governo federal se queixa de não ter sido informado sobre a operação. (Seabra; Pagnan, 2012)*

Provas validativas de justificativas favoráveis ao enquadramento do Sufoco, dor e sofrimento:

*Não é pela razão, mas sim pelo sofrimento que o usuário vai se tratar (Prado; Daudén, 2012). Essas pessoas sabem onde encontrar o crack, mas se em um momento de “fissura” enfrentarem dificuldades para achar a droga, isso pode ajudá-las a se esforçar mais contra o vício. (Bonis, 2012)*

Contra o enquadramento do Sufoco, dor e sofrimento:

*E, pelo sofrimento e desespero, os dependentes, na visão de Alckmin e Kassab, iriam buscar tratamento oficial. Esse torturante plano só é integrado no rótulo. A meta é “limpar o território” com ações militarizadas e empurrar para a periferia distante os “indesejados” (Maierovitch, 2012).*

*“Há uma escalada de violência estatal em São Paulo que deve ser detida”, diz, em tom de urgência, o documento assinado por mais de cem profissionais do Direito. “Estudantes, dependentes químicos e agora uma população de 6 mil pessoas já sentiram o peso de um estado que se torna mais e mais um aparato repressivo, voltado para esmagar qualquer conduta que não se enquadre nos limites estreitos, desumanos e mesquinhos daquilo que as autoridades estaduais pensam ser ‘lei’ e ‘ordem’”. (Martins; Vieira, 2012)*

Outra matéria da revista *Carta Capital* também se justifica no enquadramento contrário. *É fundamental que isso seja construído com a participação popular e com a disseminação de outras informações sobre a questão para que as drogas não sejam usadas como meras válvulas de escape ou ainda “camuflagem” um problema bem maior e estrutural que só pode ser resolvido com promoção de cidadania, garantia dos direitos fundamentais e respeito aos direitos humanos e não com castigos e sofrimentos, como a prisão e a internação forçada. (Kerber, 2012)*

Com relação ao processo discursivo, pode-se observar que houve uma interação entre os jornais OESP e FSP em que um desmentiu o outro a respeito do fato de o governador Geraldo Alckmin saber ou desconhecer a ação na Cracolândia. O OESP, (Godoy, 2012) publica, em 06 de janeiro, a reportagem “Alckmin, Kassab e comando da PM não sabiam de início de ação na Cracolândia”, e no dia seguinte, veicula “Só falta a PM ter de aguardar, diz Kassab”, com o subtítulo: “Sem ter autorizado cerco na Luz, prefeito reduz importância do Complexo Prates” (Frazão, 2012). Dez dias depois, a FSP, no dia 16 de janeiro, divulga “Reunião de Alckmin e Kassab selou uso ostensivo da PM na Cracolândia” (Seabra; Pagnan, 2012), afirmando que o governador e o prefeito deram aval ao uso ostensivo da Polícia Militar na Cracolândia, uma réplica ao jornal concorrente. O tema não teve repercussão nas revistas. Verificou-se também a recorrência em que os termos *sufoco*, *dor* e *sofrimento* aparecem nos veículos analisados.

## Considerações finais

Apesar de serem jornais e revistas concorrentes, houve um tênue equilíbrio na adoção dos enquadramentos (dada a disparidade do número de matérias entre eles), com as seguintes ressalvas: a FSP agendou mais o tema, em termos de quantidade de matérias destinadas ao assunto, a as revistas *Carta Capital* e *Época* apresentaram matérias opinativas, mais elaboradas,

também no espaço físico (centimetragem) dedicado ao assunto. Uma dúvida de ordem técnica surgiu: apesar de não ser um estudo comparativo, mas antes uma análise qualitativa discursiva, em que medida o resultado da avaliação dos enquadramentos por veículos que atuam em periodicidades distintas é afetado? Sentimos falta de um aprofundamento na investigação acerca da ciência ou ignorância, pelo governo, do início da ação empreendida, que ficou restrita à troca de três matérias entre os jornais. Se houve dialogia entre os artigos analisados, foi somente verificada neste caso. O tema foi de cunho político. Entendemos que houve uma preocupação soberba e autoritária dos governos federal, estadual e municipal em querer tomar para si a autoria da intromissão supostamente heroica e desprovida de interesses que livraria assim a comunidade, e o país, do crack.

O adicto foi retratado como uma mercadoria, como ser passivo, fazendo suscitar no outro o sentimento antológico de comiseração e ódio. Encontramos apenas uma matéria, em que Dariu Xavier da Silveira, na ocasião professor e psiquiatra da USP, coordenador do programa de Orientação e Assistência a Dependentes, tece considerações acerca das necessidades sociais, culturais, econômicas e subjetivas que levariam um indivíduo a optar pelo uso do crack (Kerber, 2012). Não houve menção/comparação aos malefícios causados pelas drogas lícitas, apontando assim mais uma vez para a estigmatização apenas do adicto em cocaína-crack.

Ao observarmos a adoção quase universal dos termos *sufoco*, *dor* e *sofrimento*, abriu-se a possibilidade de verificar se a aplicação da teoria do reconhecimento<sup>6</sup> que daria subsídios para a nossa discussão, por meio do estudo dos conceitos de respeito e dignidade.

Duas matérias mencionaram o uso “eficiente” das redes sociais pela Polícia Militar<sup>7</sup>, que fizeram uma enquete no site e no Facebook, que contava com mais de 4 mil *likes*. Tal prática nos chamou a atenção para Matos (2006), com o uso de estratégias de *marketing* como linguagem da comunicação política – um futuro campo a ser explorado na comunicação pública na Internet, como desdobramento do presente artigo, devido ao seu potencial poder de manipulação. Por exemplo, tais *likes* podem ser tendenciosos, oriundos da própria *entourage* da organização, servindo para dar a falsa impressão de apoio popular.

A questão do crack é complexa, repleta de preconceitos e difícil de ser abordada. Os textos jornalísticos analisados não cumpriram nenhum papel na deliberação em si, agindo apenas no seu papel de mediadores na esfera pública. Não avançaram para a etapa de propósitos deliberativos, com pouco diálogo entre as matérias e parca pluralidade de atores representados. Pouco ou nada foi dito sobre como os adictos e a população poderiam agir para ajudar a resolver o problema que toma contornos nacionais. Não verificamos relevantes depoimentos de familiares de adictos, bem como de representantes de ONGs. Apenas a

6 Quando a integridade do ser humano se deve a padrões de reconhecimento, em que a autodescrição dos que se veem maltratados por outros se referem a formas de desrespeito, de reconhecimento recusado, que acabam designando um comportamento que não representa apenas uma injustiça por alijar os sujeitos de sua liberdade de ação ou causar-lhes danos, mas pelo comportamento lesivo pelo qual as pessoas são feridas na compreensão positiva de si mesmas, intersubjetivamente (Honneth, 2003).

7 Pesquisa de opinião com links para as redes sociais da polícia militar na operação: <<http://policiamilitar.sp.gov.br/hotsites/centrolegal/index.html>>. Acessado em 20/3/2013.

FSP fez matéria sobre uma personagem (Sant'Anna, Benites, 2012). Os resultados obtidos, ainda exploratórios, bem como os questionamentos levantados, sugerem que o conceito de enquadramento midiático, combinado com os princípios da ética do discurso, oferece uma profícua alternativa para a abordagem da comunicação pública e pode contribuir na análise de processos deliberativos midiáticos.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. Aonde quer chegar a ação na Cracolândia?, *Revista Época*, 20/01/2012.
- BAUMAN, Zygmunt. *Ensaio sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- BONIS, Gabriel. Ação da polícia parte de visão higienista, *Carta Capital*, 6/1/2012.
- BUCHER, R.; LUCCHINI, R. À procura de uma abordagem interdisciplinar da toxicomania. In: BUCHER, R. *Drogas e drogadição no Brasil*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
- COLABORAÇÃO PARA A FOLHA. Comerciantes da região da Cracolândia aprovam operação em SP, *Folha de S.Paulo*, 6/1/2012.
- DA REDAÇÃO. Reunião de Alckmin e Kassab selou uso ostensivo da PM na Cracolândia. *Folha de S.Paulo*, 16/01/2012a.
- \_\_\_\_\_. Secretário nega erro e diz que ação na Cracolândia não tem prazo. *Folha de S.Paulo*, 12/1/2012.
- FRAZÃO, Felipe. “Só falta a PM ter de aguardar”, diz Kassab. *Estadão.com.br*, 7/1/2012.
- GODOY, Marcelo. Alckmin, Kassab e comando da PM não sabiam de início de ação na Cracolândia. *Estadão.com.br*,
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e realidade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e realidade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b, v.I.
- HALL, Stuart. The work of representation. In: \_\_\_\_\_. *Cultural Representation and Signifying Practices*. London. Oaks, New Delhi. Sage/Open University, 1997.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed.34, 2003.

- KERBER, Aline. Internação compulsória para quê?, *Revista Carta Capital*, 07/02/2012.
- LUNA, Lara. Fazer viver e deixar morrer: A má fé da saúde pública no Brasil. In: SOUZA, Jesse et. al. *A rulé brasileira. Quem é e como vive*. Belo Horizonte (MG): Editora UFMG, 2009.
- LUNA, Sergio Vasconcelos de. *Planejamento de Pesquisa: uma introdução*. São Paulo: EDUC, 2000.
- MACRAE, Edward. Antropologia: Aspectos Sociais, Culturais e Ritualísticos. In: SEIBEL, S.D.; TOSCANO Fr., A. *Dependência de drogas*. São Paulo: Atheneu, 2001, p.25-34.
- MAIEROVITCH, Walter. O terror higienista, *Revista Carta Capital*, 14/01/2012.
- MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Ética do discurso e deliberação mediada sobre a questão das cotas raciais, *Revista Líbero*, São Paulo, v.13, n.26, p.75-90, dez. de 2010.
- MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, Willian. A legitimidade em xeque, *Revista Carta Capital*, 03/02/2012.
- MATOS, Heloiza. Comunicação política e comunicação pública. *Organicom*. Ano 3, nº4, 2006. Disponível em <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/download/55/189>>. Acesso em: 10/2/2013.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo, *Revista Líbero*, São Paulo, Faculdade Cásper Líbero, v.2, n.3-4, p.32-37, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusora Editora, 2011.
- MOURA, Pedro Marcondes de; COSTA, Octávio. *Revista Isto É*, 17/1/2012.
- PORTO, Mauro P. Enquadramento da Mídia e Política. In: ALBINO, Antonio; CANELAS, Rubim (orgs.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Televisão e política no Brasil: a Rede Globo e as interpretações da audiência*. Rio de Janeiro: e-papers, 2007.
- PRADO, Antonio Carlos; DAUDÉN, Laura. A terapia do choque do médico Geraldo Alckmin na Cracolândia de São Paulo, *Revista Isto É*, 6/1/2012.
- RECTOR, Mônica; NEIVA, Eduardo (Orgs.). *Comunicação na era pós-moderna*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- RIBEIRO, Darcy. *O processo civilizatório: etapas da evolução sociocultural*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- ROMAN, Clara. Com vácuo da Prefeitura, moradores têm projeto próprio para viciados, *Carta Capital*. 22/8/2011.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- SANT'ANNA, Emilio; BENITES, Afonso. À procura de Desirée, *Folha de S.Paulo*, 11/1/2012.
- SEABRA, Catia; PAGNAN, Rogério. Reunião de Alckmin e Kassab selou uso ostensivo da PM na Cracolândia, *Folha de S.Paulo*, 16/1/2012.
- SILVA, Luiz Martins da. Comunicação e cidadania – conceitos básicos. In: MOURA, Dione et alli . *Comunicação e cidadania*. Conceitos e processos. Brasília: Francis, 2011.
- SPINELLI, Priscilla T. *Conhecer, legislar e educar: A filosofia das coisas humanas na Ética Nicomaquéia de Aristóteles*. Tese (Doutorado em filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/26907/000760873.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10/2/2013.
- THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura Moderna*. Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- UNODC. World Drug Report 2012. Disponível em <<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>>. Acessado em 20/3/2013.

# Idosos: qualidade de vida, capital social, respeito e reconhecimento em políticas de saúde

*Devani Salomão de Moura Reis*

## Resumo

Este artigo ambiciona avaliar a qualidade de vida de idosos que utilizam o serviço de saúde pública, na cidade de São Paulo, especificamente aqueles que são atendidos no ambulatório do Serviço de Geriatria do Hospital Francisco Morato de Oliveira, na zona sul de São Paulo. Procurou-se perceber as experiências dessa população, no que se refere às questões de saúde, moradia, educação, padrão socioeconômico, transporte e lazer, indicadores da qualidade de vida das pessoas. Abordamos também os preconceitos quanto ao cidadão velho, que se traduzem em comportamentos desrespeitosos, ignorando-se seu capital social e contribuições que foram dadas, nos grupos primários e secundários, e continuam a ocorrer na velhice.

**Palavras-chave:** Saúde pública, idoso, qualidade de vida, capital social, respeito e reconhecimento.

Este artigo está estruturado em introdução, sete seções e conclusão. Na primeira apresentamos esclarecimentos sobre a construção da noção de velhice com suas implicações sociais e culturais: contexto onde aparecem preceitos e credences para essa fase cronológica. A segunda busca mostrar que a promoção da saúde faz parte do contexto sociocultural do idoso e os indicadores de bem-estar na velhice ajudam a entender como obter qualidade de vida nessa etapa. Na terceira o foco é o capital social, como propriedade do indivíduo e do grupo, trazendo ainda resultados de estudos sobre como ele influi na saúde e bem-estar. Na quarta expusemos como é atualmente o uso de medicamentos na velhice e o conceito de cidadania é introduzido, visto que é impossível discorrer sobre ideias de conquista, preservação ou proteção de direitos abstendo-se de mencionar o que é cidadania. Na quinta conceituamos o respeito e o desrespeito. Na sexta é apresentado o *locus* da pesquisa e, finalmente na sétima, analisamos os dados. A conclusão aponta perspectivas para estudos posteriores, propondo um repensar dos serviços de saúde pública para as gerações adultas, com a finalidade de terem qualidade de vida na velhice.

## Introdução

Existe uma preocupação mundial quanto ao fato do aumento da população, evento que foi inclusive motivo de estudo elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e pela organização HelpAge Internacional, publicado em outubro de 2012, alertando os Estados a melhorarem os seus sistemas de saúde direcionados para os idosos. Atualmente, aproximadamente 66% população acima de 60 anos vive em países desenvolvidos. Em 2050, essa proporção subirá para 80%.

No Brasil, a previsão é que o número de idosos triplique até 2050, passando de 21 milhões para 64 milhões. Seguindo essa previsão, a proporção de pessoas mais velhas em relação ao total da população brasileira passaria de 10% para 29%, em 2050.

A Organização das Nações Unidas considera que esse aumento da expectativa é motivo de comemoração, mas alerta para alguns riscos econômicos ligados ao envelhecimento da população. Ressalta que se não forem tomados os devidos cuidados, as consequências desses temas provavelmente surpreenderão países despreparados.

Em muitos países em desenvolvimento, com uma ampla população jovem, o desafio prende-se ao fato de os governos não terem posto em curso políticas e medidas que apoiem a franja mais velha da sociedade, nem efetuado preparativos suficientes para 2050. As políticas para a saúde pública, por exemplo, não têm acompanhado a crescente demanda. Os cuidados preventivos, para que haja uma velhice saudável, devem começar muito antes dessa fase e não apenas na área da saúde, como também da educação, levando-se em conta que pessoas quando mobilizadas são capazes de transformar realidades.

## A construção da noção de velhice

A construção da noção de velhice é traçada tanto em termos individuais como sociais e culturais e é vista de modo diferente quando considerada no plano intergeracional ou no plano intrageracional (Hepworth, 1999). É nesse contexto que emergem as imagens do envelhecimento e da velhice, que acabam por definir estatutos e normas convencionadas para a fase cronológica em que os indivíduos se encontram. Essas imagens, tanto no que diz respeito às oportunidades de participação como à distribuição de recursos, traduzem-se amiúde em **estereótipos**, **preconceitos** ou **discriminação**, que, por sua vez, se transformam em idadismo e, em particular em velhismo, discriminação para com os mais velhos.

Diversas evidências mostram que vivemos numa sociedade idadista em relação aos mais velhos (Nelson, 2002). De modo semelhante ao que sucede nos casos do *racismo* e do *sexismo*, o *idadismo* refere-se, de um modo geral, a *atitudes* e práticas negativas generalizadas em relação a indivíduos, baseadas somente numa característica – a sua idade (Kite, Stockdale, Whitley & Johnson, 2005).

Segundo Neri e Freire (2000), a adoção de termos que “soam bem” para designar a idade mais avançada desmascara o preconceito existente. Desse modo, defendem a utilização dos termos *velho* ou *idoso* para caracterizar pessoas idosas, *velhice* para designar a última fase do ciclo vital, e *envelhecimento* para conceituar o processo de mudanças biopsicossociais, desencadeados e mais acentuados a partir dos 45 anos.

Existem diferentes padrões de envelhecimento que raras vezes são claramente observáveis. Dentre eles estão o envelhecimento normal, o ótimo e o patológico. Com referência a esses termos, Neri (2001) expõe que a condição de normalidade é quando existem alterações típicas e inevitáveis nesse processo de envelhecimento. Já a condição patológica é quando existe a descontinuidade do processo devido a doenças ou disfuncionalidades. Ainda, segundo a mesma autora, a velhice ótima é uma definição ou um ideal sociocultural em que o índice de doenças e incapacidades é muito baixo, e quando se consegue uma excelente qualidade de vida, continuando o indivíduo físico e intelectualmente ativo.

A institucionalização da aposentadoria não somente trouxe à tona no imaginário cultural as noções de **velhice e invalidez** como os outros aspectos a ela intimamente

ligados, mas também contribuiu para a caracterização da velhice como categoria política. O sujeito aposentado não é somente inválido e incapaz; é acima de tudo um ser de direitos e privilégios sociais legítimos (Silva, 2008).

## A promoção da saúde

A reflexão sobre qualidade de vida está ligada à promoção da saúde. Por isso, o processo de envelhecimento deve ser analisado não só através das mudanças no estado de saúde dos idosos, mas também no seu contexto sociocultural, já que influi na qualidade de vida. Segundo Neri (2000), os níveis da qualidade de vida variam de acordo com os fatores físicos, biológicos e sociais, projetados para a população humana, visando prolongar o período de vida e prevenir os agravos que impeçam a promoção do pleno exercício da capacidade funcional. A interação de medidas objetivas e subjetivas compõe o levantamento da qualidade de vida de determinada comunidade.

Neri (2000) destaca como indicadores de bem-estar na velhice: longevidade, saúde biológica, saúde mental, satisfação, controle cognitivo, competência social, produtividade, atividade, eficácia cognitiva, *status* social, renda, continuidade de papéis familiares e ocupacionais, e continuidade de relações informais em grupos primários (principalmente rede de amigos).

A subjetividade desses indicadores varia segundo a história afetiva e dos valores dos idosos; no entanto, a interação entre indivíduos e contexto, ambos em transformação contínua, devem ser o referencial dessa avaliação. Isto é, as pessoas poderão viver saudáveis e por mais tempo, e seu período de doenças senis poderá ser evitado, adiado ou abreviado, dependendo de fatores econômicos e sociais que determinam as condições de saúde e os estilos de vida do segmento social de que fazem parte (Neri, 1993, p.36). A medicina tem-se preocupado com a longevidade do homem e os medicamentos proliferam, para novas doenças se produzem novos remédios.

## O capital social e a velhice

O capital social é, para Bourdieu (1980), o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social. O capital social é propriedade do indivíduo e de um grupo, é concomitantemente estoque e base de um processo de acumulação que permite as pessoas inicialmente bem dotadas e situadas de terem mais êxito na competição social. A ideia de capital social remete aos recursos resultantes da participação em redes de relações mais ou menos institucionalizadas.

Entretanto, o capital social é considerado uma quase propriedade do indivíduo, visto que propicia, acima de tudo, benefício de ordem privada e individual (Bourdieu, 1980). O autor desenvolve o conceito de capital social em termos de estratégia de classe; o capital social tem, para ele, o caráter de instrumento (da mesma forma que o capital econômico ou o capital cultural) que atores racionais utilizam com vistas a manter ou reforçar seu estatuto e seu poder na sociedade.

De todas as situações estudadas, no intuito de se verificar as consequências do capital social, não há nenhuma outra em que o valor das relações sociais está comprovado como na saúde e bem-estar (Putnam, 2002). Quanto mais integrados estivermos na nossa comunidade, menos probabilidades teremos de adoecer, nos deprimir ou morrer de alguma maneira prematura. Esses efeitos protetores foram confirmados por estudos nos casos de fortes laços familiares, nas redes de amizade, na participação em acontecimentos sociais e também nas afiliações cívicas religiosas e de outros tipos. A educação tem também importantes nexos indiretos com a felicidade devido ao aumento da capacidade de ganhar dinheiro.

De acordo com estudo realizado na Califórnia (Putnam, 2002), as pessoas com menos relações sociais têm o maior risco de morrer de doença cardíaca, problemas circulatórios e câncer (em mulheres), mesmo depois de ter levado em conta o estado de saúde individual, fatores econômicos e da implementação de cuidados de saúde preventiva.

Outros estudos (Putnam, 2002) têm ligado os baixos níveis de mortalidade com a afiliação a grupos de trabalhos voluntários, participação em atividades culturais, à assistência à igreja, telefonemas e visitas a amigos e parentes, as práticas de sociabilidade, participação em esportes organizados ou ao pertencimento a unidades militares coesas.

A relação com o capital social se manteve, inclusive, quando os estudos examinavam outros fatores que podiam influir na mortalidade, como a classe social, etnia, sexo, tabaco e bebida, obesidade, falta de exercício e problemas de saúde. Não se trata somente de que as pessoas saudáveis tendam a viver mais, por estarem preocupadas com sua saúde ou por serem privilegiadas (que podiam estar também, mas comprometidas socialmente).

A conclusão a que chegaram os pesquisadores da Universidade Carnegie Mellon é de que as pessoas com laços sociais mais variados se resfriam menos. Os anciões que frequentavam clubes, faziam trabalhos voluntários e estavam envolvidos com a política local acreditavam que apresentavam melhor saúde em relação àqueles que não tinham essas atividades, mesmo levando em conta sua situação socioeconômica, características demográficas, o nível de aplicação de cuidados médicos e de anos de aposentadoria.

## Os medicamentos na velhice e a luta pela cidadania

Ainda que este artigo não seja sobre os medicamentos na velhice, os dados da nossa pesquisa mostraram que um número significativo de idosos utiliza pelo menos três medicações distintas. Adotamos a definição de medicamentos do *Glosário de términos especializados para la evaluación de medicamentos*, da Organização Pan-Americana de Saúde (1990, p.71).

*(...) se entende por medicamento todo produto farmacêutico empleado para la prevención, diagnóstico y tratamiento de una enfermedad o estado patológico o para modificar sistemas fisiológicos en beneficio de la persona a quien le fue administrado. En esta acepción el término medicamento se refiere al producto farmacêutico o producto medicamentoso.*

Tornar os indivíduos conscientes e participativos na conservação da sua saúde e na prevenção da doença implica conduzir os usuários e os profissionais de saúde a uma relação de autonomia do idoso, em uma perspectiva de adaptação contínua ao ambiente.

A população idosa dos países industrializados consome quantidade considerável de medicamentos. Esse recurso nem sempre é a melhor solução para enfrentar a realidade do envelhecimento: se são eficazes na regulação de certos problemas, são igualmente capazes de provocar reações adversas ou efeitos secundários não esperados. A situação é inquietante, pois constitui obstáculo à promoção da saúde dos idosos, colocando desafios importantes aos profissionais de saúde.

No Brasil a situação é similar e nos leva a uma reflexão das condições futuras do envelhecimento saudável, relacionadas às condições socioeconômicas. A velhice pode e deve ser um período de pleno desfrute da cidadania.

O conceito atual de cidadania firmou seus pilares a partir do século XIX, através de medidas que procuravam restringir as imposições do estado sobre os moradores, além de, nas vésperas do século XX, salvaguardar direitos concernentes à proteção social (Ribeiro, 2007). O cidadão atual é democrático, liberal e social, resultado de sua história de *polis, civitas e societas* (Ribeiro, 2007). O termo cidadania é uma espécie de estatuto que rege os deveres do estado com relação à proteção e serviços, e também ao respeito e à obediência, estes últimos de responsabilidade dos cidadãos (Farah, 2001).

O cidadão é aquele que participa da dinâmica estatal, que atua para conquistar, preservar ou proteger seus direitos. A cidadania é esse efetivo exercício político. A cidadania é o ápice dos direitos fundamentais quando o ser humano se transforma em ser político no sentido amplo do termo, participando ativamente da sociedade em que está inserido (Siqueira e Oliveira, 2007, p.242). Há três âmbitos intrínsecos ao conceito de cidadania, que são os direitos civis, sociais, e políticos, todos devidamente garantidos na Constituição Brasileira.

Os direitos civis são relacionados à questão individual, mais especificamente a sua liberdade, seja ela de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de escolher a religião, de ter propriedade, de justiça, entre outros. Nesse ponto, o artigo 5º da Constituição é o responsável pela manutenção desses direitos, como, por exemplo, os incisos IV, VI e XV, que tratam respectivamente da livre manifestação de pensamento, da liberdade de consciência e crença, e da livre locomoção em território nacional.

Os elementos sociais referem-se a direitos que variam do direito à segurança, ao bem-estar, até o de ser um sujeito civilizado de acordo com os padrões vigentes na sociedade, sendo esses salvaguardados em incisos como o XI do artigo 5º, concernente à segurança.

No âmbito político, estão os direitos de participação em exercícios políticos, seja como autoridade ou eleitor. Na Constituição merecem destaques o artigo 14, que cita que a soberania popular será exercida pelo voto, e o inciso 2º do mesmo artigo, que abre condições para a elegibilidade a cargos eleitorais (Lima, 2004; Brasil, 2007).

O amparo por parte da família, sociedade e Estado, é direito da pessoa idosa asseverados na Constituição Brasileira em seu artigo 230, que ainda garante o direito à participação na comunidade de forma digna, garantindo-lhe o direito à vida e ao bem-estar (Brasil, 2007). A lei nº 8.842 defende a participação do idoso em questões políticas, enquanto a lei nº 10.741, que estabeleceu o Estatuto do Idoso, reitera todos os direitos civis, políticos e sociais, e ainda privilegia ações e políticas públicas que promovam a cidadania para os sujeitos acima de 60 anos. A ideia de que o Estado seja o gestor das relações entre os idosos e a sociedade civil é defendida por Vaz (1998), como facilitadora no processo de inserção ou reinserção dos mesmos em uma sociedade muitas vezes excludente.

Uma sociedade consumista como a nossa norteia-se pelo mito do novo, dispensando o que é velho, isto é, extrapolado para as relações sociais. O Estado estabelece políticas públicas que impõem respeito ao idoso. O Estatuto do Idoso tem o intuito de assegurar ao idoso, por lei ou por outros meios, “todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade”. No entanto, na prática, essa garantia está comprometida pelas relações socioeconômicas na sociedade, na qual prevalecem as percepções pessoais, existindo situações de preconceitos e desrespeito.

## ○ respeito e o cuidar de si mesmo

Segundo Sennett (2004), “a sociedade forma o caráter de três maneiras para que as pessoas ou conquistem respeito ou não consigam suscitar-lo”. A primeira maneira ocorre através do autodesenvolvimento, particularmente pelo desenvolvimento de capacidade e habilidades. A pessoa muito inteligente que desperdiça um talento não inspira respeito; alguém menos dotado, que trabalhe nos limites de sua capacidade, sim. O autodesenvolvimento

torna-se uma fonte de estima social somente porque a própria sociedade condena o desperdício, valorizando o uso eficiente de recursos tanto na experiência pessoal quanto na economia.

A segunda maneira está em cuidar de si mesmo, que pode significar também não se tornar um fardo para os outros; deste modo o adulto necessitado expõe-se à vergonha, e a pessoa autossuficiente conquista respeito. Essa forma de granjear respeito deriva do ódio ao parasitismo na sociedade moderna; embora tema o desperdício, a sociedade teme ainda mais – racional ou irracionalmente – ser exaurida por exigências injustificadas.

A terceira maneira de ganhar respeito é retribuir aos outros. Essa seja talvez a fonte de estima mais universal, intemporal e profunda para o caráter de alguém. A autossuficiência também não é o bastante para que se conquiste esse tipo de estima porque o autossuficiente não tem mais consequências para os outros, uma vez que não há ligação mútua e nenhuma carência necessária dela. A troca é o princípio social que anima o caráter de quem retribui à comunidade.

Observando a população idosa estudada vemos que muitos, após a aposentadoria, descobriam novas habilidades. E a não ser por incapacidade física, os idosos continuam com atividades nos espaços privados e públicos. Quanto à troca, que é o princípio social, pode-se ponderar que eles têm recebido muito pouco, levando-se em consideração anos vividos, contexto histórico e contribuição que deram a sociedade.

## ○ locus da pesquisa

Em maio de 2010, entrevistei 52 idosos que utilizam o serviço de geriatria ambulatorial do Hospital do Servidor Público Estadual “Francisco Morato de Oliveira”, pertencente ao Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual, uma entidade autárquica autônoma, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e patrimônio próprio. Atualmente, está vinculado à Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo. É finalidade desse instituto: “Prestar assistência médica e hospitalar, de elevado padrão, aos seus contribuintes e beneficiários”.

A saúde pública/saúde coletiva é definida genericamente como campo de conhecimento e de práticas organizadas institucionalmente e orientada à promoção de saúde das populações (Sabroza, 1994).

Como os idosos entrevistados estavam no salão de espera, para o atendimento ambulatorial, é necessário explicar o que é a Atenção Ambulatorial e Hospitalar. A abordagem específica para o atendimento ao idoso em nível ambulatorial e hospitalar é relativamente nova no Brasil e há poucos trabalhos publicados sobre esse tema em especial. Há consenso acerca de alguns pontos: o alto percentual de recursos alocados para as

internações hospitalares de idosos; o elevado custo econômico, social e individual de tais internações; as consequências adversas, para a manutenção das capacidades funcionais, dos longos períodos de internação; a escassez de serviços ambulatoriais e domiciliares que contribui para a sobrecarga dos serviços de emergência e para o atendimento tardio que, por sua vez, acarreta o agravamento das condições do paciente e piora os prognósticos.

A partir da constatação de um ponto de “estrangulamento” representado pela demanda reprimida dos atendimentos ambulatoriais especializados – que cria dificuldade para a identificação de idosos com risco de adoecer e morrer precocemente e pelo baixo número de profissionais de saúde habilitados para o cuidado do paciente idosos – Lourenço et al. (2005) publicaram um ensaio cujo objetivo foi descrever um modelo de atenção à saúde do idoso baseado na aplicação sistemática de instrumentos de avaliação de riscos de adoecimento e perda funcional. O modelo apresentado baseia-se principalmente nos trabalhos de Boulton et al. (1993), que estudaram a probabilidade de reinternações hospitalares em idosos com 70 anos ou mais, e desenvolveram um instrumento de aferição de probabilidades de reinternações hospitalares que se revelou também um *proxy* para quadros de fragilidade clínica.

A seguir são apresentadas as principais características do modelo proposto, ressaltando-se, não haver, no trabalho publicado, referência alguma a experiência de atendimento no qual ele tenha sido integralmente aplicado.

- 1) Três possibilidades de entrada no sistema: demanda espontânea **ambulatorial**, captação domiciliar e busca telefônica.
- 2) Triagem rápida para identificação de prioridade de atendimento e estratificação de risco.
- 3) Após a triagem, a divisão em dois grupos: risco baixo e risco médio/alto. Os de baixo risco são incluídos em um cadastro e os de médio/alto risco têm consultas agendadas. A efetivação da consulta abrangerá a Avaliação Funcional Breve<sup>1</sup> e o atendimento clínico geral.
- 4) De acordo com o resultado da avaliação funcional e do atendimento clínico, os indivíduos são classificados em dois grupos. Os que não apresentam distúrbios funcionais ou síndromes geriátricas terão acompanhamento clínico na própria unidade e o grupo que apresenta tais distúrbios ou síndromes será encaminhado a um centro de avaliação e reabilitação geriátrico.

---

<sup>1</sup> A Avaliação Funcional Breve, descrita por Lourenço et al. (2005), é composta de onze itens que avaliam visão, audição, função de membros superiores e inferiores, continência urinária, nutrição, estado mental, distúrbios de afeto, atividades da vida diária, ambiente domiciliar e rede de suporte social.

De acordo com os autores dessa proposta, sua aplicação poderá influenciar na diminuição dos custos e, principalmente, promover uma abordagem preventiva que associe a reflexão epidemiológica e o planejamento sistemático de ações em saúde (Lourenço et al., 2005, p.317). É importante que a assistência em geriatria e gerontologia esteja voltada para o tratamento ambulatorial, evitando hospitalizações e confinamentos asilares.

## A investigação

Tivemos como objetivo desta averiguação perceber as experiências de tal população, no que se refere às questões de saúde, moradia, educação, padrão socioeconômico, transporte e lazer, indicadores da qualidade de vida das pessoas.

Dos 52 entrevistados, 44 residem na área metropolitana de São Paulo, com essa distribuição: 38% na Zona Sul, 23%, na Zona Oeste, as Zonas Norte e Leste têm igual percentual de 14% e 11,% ficam no Centro. Outros 15% moravam nas seguintes localidades: Tupã, Guarulhos, Igarapava, Santo André, Diadema, Bertiooga, Santa Branca, Campinas. As mulheres representam 83% e os homens, 17%. Quanto à etnia 83% são brancos, pardos 9% e 8% negros. A respeito da idade, 35% têm entre 76 a 80 anos; 23%, de 71 a 75; 21%, de 66 a 70; 17%, de 81 a 85; e apenas 4% entre 60 a 65 – (faixa etária considerada como jovem idoso). Os casados são 48%, enquanto os viúvos somam 44% e os solteiros 4%. Divorciados e separados têm o mesmo percentual: 2%.

O Gráfico1 mostra enorme diversidade em relação à naturalidade.

**Gráfico 1**

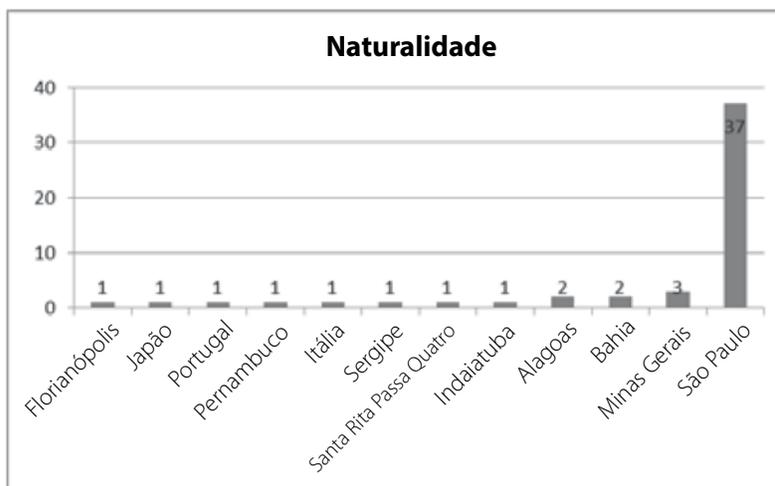
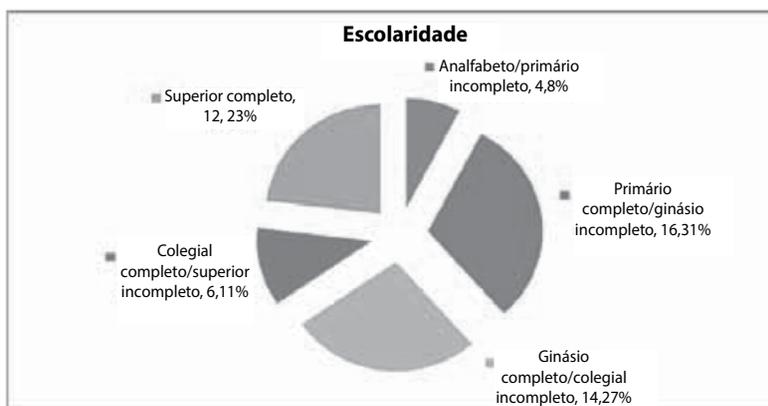


Gráfico 2



Como à época dos idosos os termos utilizados para a educação formal eram diferentes dos atuais, mantivemos nas entrevistas a nomenclatura adotada naquele período. Somando-se os analfabetos/ primário, com o primário completo/ginásio incompleto e ginásio completo/colegial incompleto **temos 66% que não completaram o colegial**. Com superior completo, temos 23% e 11% possuem colegial completo/superior incompleto.

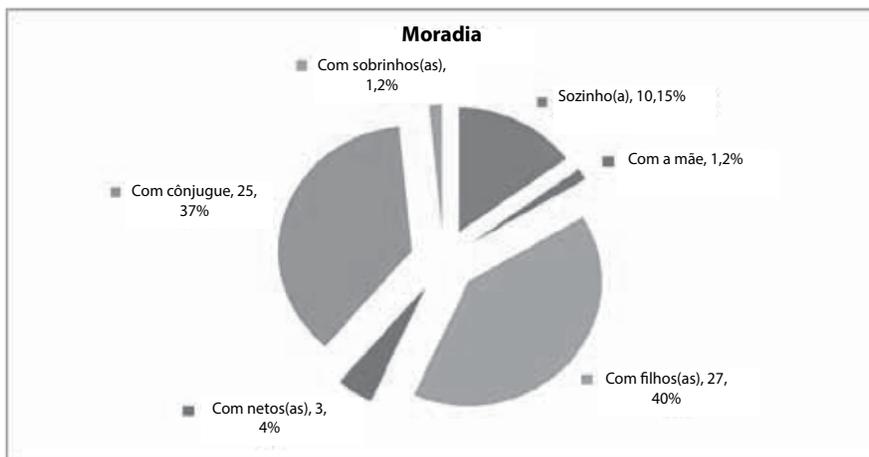
Quanto à renda, 41% recebem entre dois e três salários mínimos, 21% vivem com até um salário, enquanto 17% ganham acima de cinco salários mínimos ou entre quatro e cinco salários.

Gráfico 3



As informações sobre ocupação indicam que 69% não trabalham ou são aposentados, 19% trabalham, ainda que sejam aposentados e 12% não trabalham, embora não tenham se aposentado.

Gráfico 4



Os dados sobre moradia indicam que 40% moram com filhos; 37%, com cônjuge; 15%, sozinhos; 4%, com netos e 2%, com a mãe ou com sobrinhos.

Gráfico 5



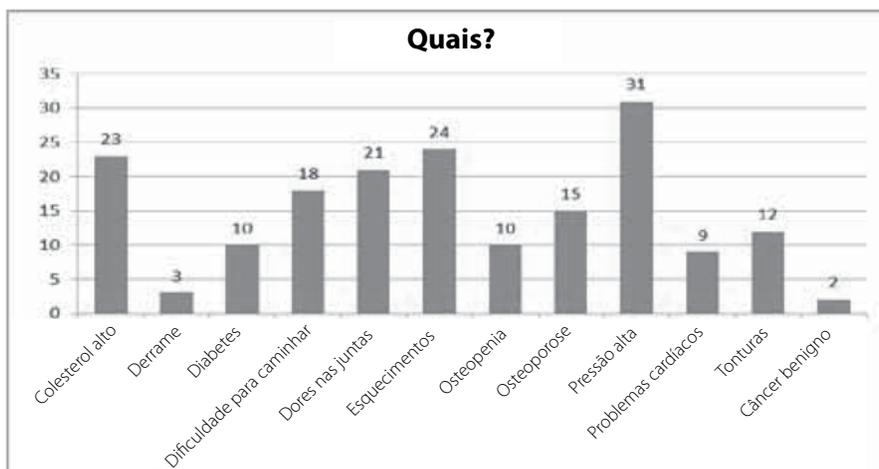
Entre os entrevistados, 27 têm duas pessoas em casa; dez têm uma ou quatro; três têm quatro; um deles tem seis pessoas e outro, **dez**. Neste último caso, a idosa mora com cônjuge, filho e mais sete netos.

Participação na renda familiar: 88% contribuem para a renda familiar, apenas 12% não o fazem.

## Questões sobre respeito e prazer

Há desprestígio pela sociedade por não estar trabalhando formalmente?	81% disseram que não e 19% que sim.
Há respeito na sua família?	96% afirmaram que sim; 4% que não.
Sente-se humilhado, prejudicado ou desvalorizado socialmente?	75% afirmam que não; 25% que sim.
Acredita que a lei é cumprida em caso nos quais os idosos são vítimas de discriminação e opressão?	77% não acreditam, apenas 23% acham que sim.
Há falta de respeito à sua imagem, ideia, valores ou crenças?	67% consideram que não e 33% que sim.
Acredita que as lutas dos idosos por seus direitos darão resultados?	58% creem que sim, 31% que não; 11% têm dúvidas.
Faz alguma atividade que lhe dá prazer?	71% disseram que sim e 29% que não.
Problemas de saúde.	98% têm, apenas 2% não.

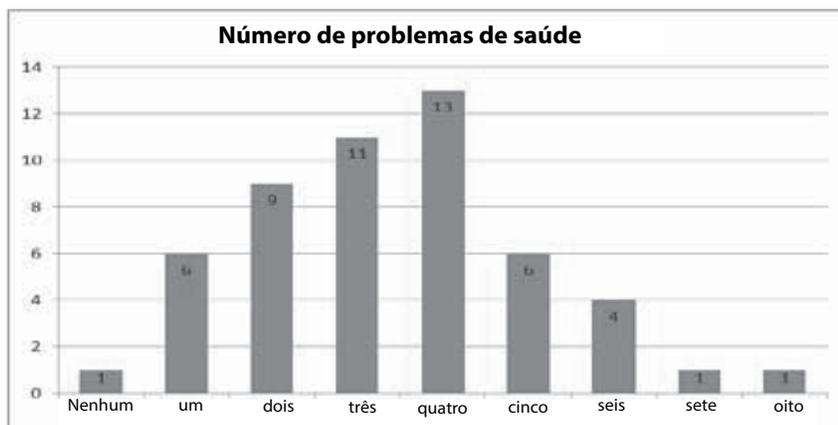
**Gráfico 6**



**Gráfico 7**

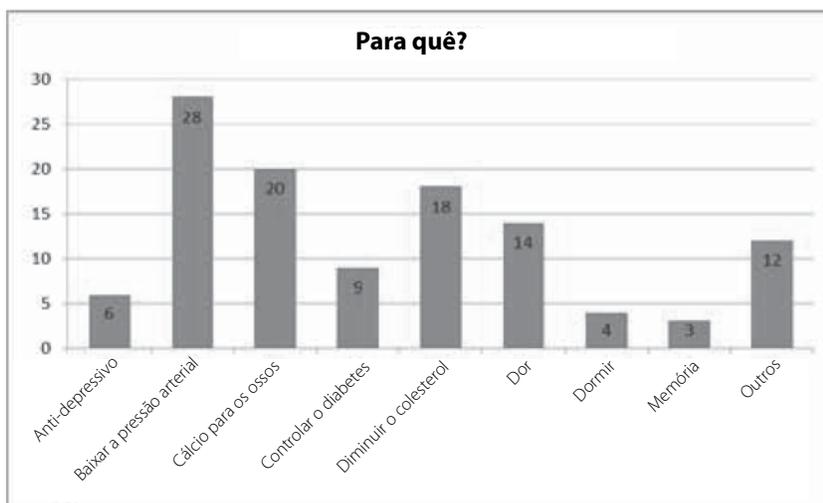
Dos 52 idosos, 24 deles têm entre três e quatro doenças; dez, entre cinco e seis; dois, entre sete e oito. Seis afirmam ter apenas uma doença – pode-se inferir que seriam idosos saudáveis, dependendo do mal.

**Gráfico 8**



Constatou-se que 31 idosos tomam entre uma e duas medicações; onze, entre três e quatro; seis, entre cinco e seis. Apenas quatro não fazem uso de nenhum fármaco.

**Gráfico 9**



Entre os 52 idosos, 28 utilizam medicação para baixar a pressão arterial; vinte tomam cálcio para os ossos; dezoito, para diminuir o colesterol; catorze, para dores; nove, para controlar o diabetes; seis antidepressivos; três, para memória e doze ingerem medicações para outros fins.

Atividades físicas: 52% não fazem e 48% fazem.

## Análise dos resultados

A pesquisa comprovou que existe maior número de mulheres do que de homens no atendimento ambulatorial. Um dos fatores dessa desigualdade seria a suposição de que homens e mulheres cuidam da saúde de formas diferentes durante a vida. Os homens se cuidam menos, predispondo-se a riscos. A maioria é branca, tem entre 71 e 80 anos, é casada e vive com o cônjuge. Dos 23 viúvos apenas oito moram sozinhos. A maior parte deles abriga filhos e 27 idosos moram com cônjuge.

Reportando-nos à influência das relações sociais como capital social na saúde, verificamos que apenas dez dos idosos residem sozinhos, dos quais sete fazem atividades diversas: passeios, compras, tricô, caminhada, ginástica, serviço de casa, estudo de pintura e teclado. Com isso, inferimos que a maioria deles busca aumentar suas relações sociais e atividades.

A escolaridade influenciou na renda familiar, visto que dos dez idosos com curso superior cinco recebiam acima de cinco salários mínimos; três entre quatro e cinco salários; dois entre dois e três salários. Dos quatro que eram analfabetos ou possuíam primário incompleto, dois

recebem até um salário e dois, entre dois e três salários. Dos 16 com primário completo ou ginásio incompleto; seis recebem até um salário, e oito, entre dois e três salários; um, entre quatro e cinco salários e apenas um recebia acima de cinco salários. Viacava et al. (2001) expõem que “os indivíduos sem instrução têm metade da chance de utilizar os serviços de saúde relativamente aos indivíduos com nível superior”.

Quanto ao aspecto **doença**, notou-se que somente 2% da população estudada não possuíam, enquanto 98% tinham ao menos um tipo, conforme demonstrado nos Gráficos 6 e 7. Ao avaliar as maiores incidências, notou-se aproximadamente 31 pessoas com problemas de pressão alta; 24 sofrem de esquecimentos; 23 de colesterol alto; 21 se ressentem de dores nas articulações; dezoito reclamam de dificuldades para andar; quinze possuem osteoporose; doze reportam tonturas; dez, osteopenia, dez, diabetes; nove, problemas cardíacos, três haviam tido derrame e duas, câncer benigno.

Outros dados demonstraram ainda que 48% dos idosos, apesar da doença, praticavam alguma atividade física regular, enquanto 52%, não. A doença não foi impedimento para essas atividades.

Quanto ao aspecto fármaco, obteve-se que 96% dos idosos faziam uso, sendo a maior incidência localizada no consumo de um ou mais medicamentos, conforme demonstrado nos Gráficos 8 e 9. Quando foi analisada a variável idade em relação ao consumo de fármacos, observou-se que somente 8% dos idosos não os utilizavam. Quanto ao uso combinado de diversos medicamentos, ou seja, o fenômeno da polifarmácia, estudos descrevem que esse fato é corriqueiro na população de idosos. Rozenfeld (2003) revelou ainda que polimedicação maior (acima de cinco fármacos) está presente em cerca de 20 a 40% de idosos.

No que se refere ao cruzamento de dados referentes ao número de pessoas na moradia e consumo de medicação: 28 empregavam remédios para baixar a pressão arterial; vinte para a osteopenia ou osteoporose; dezoito para controlar o colesterol; catorze para a dor; nove para controlar o diabetes; seis os antidepressivos; quatro para dormir; três para a memória e doze para outras doenças.

Quanto aos estudos que abordam temas relacionados à atividade física, principalmente após os 60 anos de idade, há inúmeros estudos que confirmam os benefícios promovidos não apenas para a saúde física, mas também para a saúde psicossocial e emocional dos praticantes de exercícios regulares em qualquer faixa etária e indiferentemente do sexo.

O sedentarismo corrobora para o aumento de déficit da capacidade funcional, propiciando a dependência em atividades de vida diária. De acordo com Matsudo (2009) a prática de atividade física regular previne e controla doenças crônicas não transmissíveis, melhora a mobilidade, a funcionalidade e qualidade de vida.

Verificamos que poucos idosos fazem atividades por simples prazer, sem nenhuma obrigação. Podemos supor que se deve às doenças a falta de maior número de relacionamentos sociais ou mesmo vontade.

As atividades de lazer foram diversificadas: duas fazem trabalhos voluntários (posto

de saúde e costura para recém-nascidos e pessoas carentes); seis realizam caminhadas; seis optaram pela ginástica; três fazem artesanato e paisagismo; duas dão aulas de tricô e crochê; duas tocam teclado e sax; dois estudam pintura; um faz salgados; outro natação/hidroginástica; um trabalha na reforma do telhado da casa; um no serviço doméstico e outro faz faculdade para terceira idade.

Existe uma alta credibilidade dos bons resultados das lutas pelos direitos dos idosos, apesar de 22 deles não acreditarem nesses efeitos ou terem dúvidas sobre isso. A maioria dos idosos não acredita que a lei é cumprida nos casos em que os idosos são vítimas de discriminação e opressão.

## Considerações finais

Os idosos que participaram da nossa pesquisa enquanto aguardavam atendimento ambulatorial no Serviço de Geriatria do Hospital do Servidor Público são apenas uma amostra de como estão os velhos que utilizam o serviço de saúde pública.

Difícil falar em qualidade de vida e bem-estar para essa população; alguns recebem um salário mínimo, convivem com várias doenças e, rotineiramente, ingerem uma quantidade razoável de medicamento, sofrendo, por vezes, interações medicamentosas.<sup>2</sup>

Se os indicadores de qualidade de vida estão atrelados à longevidade, saúde biológica, saúde mental, satisfação, controle cognitivo, competência social, produtividade, atividade, eficácia cognitiva, *status* social, renda, continuidade de papéis familiares e ocupacionais, e continuidade de relações informais em grupos primários (principalmente rede de amigos), podemos quase afirmar que alguns desses indicadores estão comprometidos, como a saúde biológica e, algumas vezes, a mental também. Não podemos ignorar que a baixa renda é um aspecto que prejudica o *status* social e influi na competência social.

Não sentimos nos nossos entrevistados o sentimento de orgulho de ter chegado à velhice. O que deveria ser natural, pelas experiências históricas vivenciadas e pelas conquistas feitas nos vários campos de atuação. Apenas uma senhora nos disse: “tenho orgulho de ser velha”.

Provavelmente esses idosos têm o capital social adquiridos nas suas relações sociais. São pessoas que têm visão crítica apurada, atentas que estão para seus direitos assegurados pelo Estatuto do Idoso, conforme as diversas respostas sobre o artigo 4 do Estatuto (nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei. É dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso). Apreendemos o sentimento que sofrem de desrespeito nas falas dos entrevistados: “*se vê muita coisa errada*”;

<sup>2</sup> Interação medicamentosa é um evento clínico, em que os efeitos de um fármaco são alterados pela presença de outro fármaco, alimento, bebida ou algum agente químico ambiental. Disponível em < <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/multimedia/paginacartilha/docs/intMed.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

*“os próprios filhos e família judiam deles”; “pessoas idosas são discriminadas”; “às vezes no interior de São Paulo têm três ou quatro idosos vivendo com um salário mínimo”; “acompanhantes maltratam”; “na tevê mostra que nos asilos eles são maltratados”; “não é cumprido de jeito nenhum”; “nos ônibus os motoristas não são preparados”; “jovens não respeitam em filas e condução, como ônibus e metrô”; “depende da educação familiar”; “vê-se muita maldade no transporte público, motoristas não respeitam os idosos, param longe da guia”; “idosos são discriminados pelo governo e pelas famílias”.*

O idoso sabe que possui alguns direitos garantidos pela Constituição de 1988, mas por sentir-se discriminado em várias situações, inclusive no âmbito doméstico, tem dúvidas quanto a poder exigir esses direitos. Assim sendo, tenta não ser um fardo para os familiares, cuidando-se física e financeiramente.

A velhice não é uma doença, e sim uma consequência natural da vida, com todas as implicações socioeconômicas, educacionais, culturais, de saúde, de alimentação, atividades físicas etc. Portanto, devemos nos preparar para sermos velhos desde muito jovem. Pesquisadores têm alertado para o aumento do número de idosos, entretanto os governantes brasileiros não estão dando a devida atenção ao assunto, como se o tema pudesse ser postergado. Estamos muito atrasados nas políticas públicas de educação, saúde, habitação e transporte com relação aos Estados Unidos e Europa nas soluções para essa problemática. As consequências serão inevitáveis e, mais uma vez, no lugar de medidas preventivas, experimentaremos saídas paliativas.

## Referências bibliográficas

- BOULT, C. et. al. Screening elders for risk of hospital admission, *Journal of the American Geriatrics Society*, 41.ed., 1993, p.811-817.
- BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires, *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.31, 1980, p.2-3.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em cinco de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais da Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.
- FARAH, E. *Cidadania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- HEPWORTH, M. In defiance of an ageing culture, *Ageing and Society*, 19, 1999, 139-148.
- KITE, M. E., STOCKDALE, G. D., WHITLEY, B. E., & Johnson, B. T. Attitudes toward young and older adults: An updated meta-analytic review, *Journal of Social Issues*, 61 (2), 2005, p.241-266.

- LIMA, R. K. de. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.1, 2004, p.49-59.
- LOURENÇO, R. A., MARTINS C. S. F., SANCHES, M. A. S.; VERAS, R. O. Assistência ambulatorial geriátrica: Hierarquização da demanda, *Revista de Saúde Pública*, 39 (2), 2005, p.311-18.
- MATSUDO, S. M. M. Envelhecimento, atividade física e saúde. *BIS: Boletim do Instituto de Saúde*, (47):76-9, 2009.
- NELSON, T. D. (2002). Preface. In: NELSON T. D. (ed.), *Ageism: Stereotyping and prejudice against older persons*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, p.ix-vx, 2002.
- NERI, A. L.; FREIRE, S. A. (orgs.). *E por falar em boa velhice*. Campinas: Papirus, 2000.
- NERI, A. L. (org.). *Qualidade de vida e idade madura*. Campinas: Papirus, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Palavras-chave em gerontologia*. Campinas: Alínea, 2001.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Glosário de términos especializados para la evaluación de medicamentos*, 1990.
- PUTNAM, R.D. *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidade norteamericana*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. 2002. p.441- 453.
- REIS, D. S. M. *A questão da saúde pública: um enfoque comunicacional*. Dissertação de Mestrado, Escola de Comunicações e Artes/USP 1999.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação pública dos serviços de saúde para o idoso: análise da produção e percepção da cartilha “Viver Mais e Melhor”*. Tese de Doutorado, Escola de Comunicações e Artes/USP 2005.
- ROZENFELD S. Prevalência, fatores associados e mau uso de medicamentos entre os idosos: uma revisão, *Cad. Saúde Pública*, 19(3), 2003, p.717-24.
- RIBEIRO, L. C. Q. Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira, *Sociedade Estado*, Brasília, v.22, n.3, 2007.
- SABROZA, P. C. *Saúde pública: procurando os limites da crise*. Rio de Janeiro: Ensp/Fiocruz, 1994. *Mimeo*.
- SENNETT, R.. *Respeito à formação do caráter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2004, p.79.
- SILVA, L. R. F. Da velhice à terceira idade: o percurso histórico das identidades atreladas ao processo de envelhecimento, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.15, n.1, jan.-mar. 2008, p.155-168.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

SIQUEIRA, M.M.M.; GOMIDE JR, S.; OLIVEIRA, A.deF. *Cidadania, justiça e cultura nas organizações: estudos psicossociais*. São Bernardo do Campo: UMESP, 2001.

VAZ, E. Mais idade e menos cidadania, *Análise Psicológica*, Lisboa, v.4, n.16, 1998, p.621-633.

VIACAVA, F. et al. *Gênero e utilização de serviços de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, 2001. *Mimeo*.

# Mulheres com câncer de mama

## Aspectos da comunicação interpessoal e ações de comunicação estatal

*Vanderli Duarte de Carvalho*

### Resumo

A questão relacional na área da saúde envolve o imaginário sociocultural. Nos casos de mulheres com câncer de mama, denota um caráter emergencial em virtude do elevado número de ocorrências e pelo desconhecimento e/ou falta de percepção feminina da doença, o que dificulta a prevenção e o tratamento em tempo hábil. O entendimento do processo comunicacional, relacionado, em particular, às informações de prevenção do câncer de mama, apesar de amplamente abordado pela mídia, ainda é incipiente nas ações práticas a partir da constatação do diagnóstico, tanto por parte do Estado e de seus órgãos – ao não contemplarem políticas de comunicação que privilegiem aspectos da informação, da orientação e do esclarecimento para as pacientes, suas famílias e para toda a sociedade –, como também na ausência de capacitação e desenvolvimento das equipes de profissionais de saúde enquanto agentes multiplicadores destas mesmas informações. Na comunicação entre profissionais da saúde e pacientes, a relação unidirecional está associada ao ensino da medicina baseado no modelo biomédico, fator que impede que se estabeleça uma relação interpessoal satisfatória. Este trabalho reflete uma inquietação que vem se transformando em objeto de estudo da comunicação e saúde e áreas interdisciplinares, como a educação e a sociologia, tanto do ponto de vista prático quanto teórico. Ao direcionar um olhar mais atento às práticas discursivas (analisadas a partir de relatos de pacientes com câncer de mama e de alguns profissionais de saúde), procuramos analisar os problemas comunicacionais existentes na relação profissionais da saúde versus pacientes. Nesse sentido, também avançamos na direção de um diálogo com a comunicação em saúde, para ressaltar a importância da educação como uma área que possibilita que se forme uma tríade importante no cenário atual: educação, comunicação e saúde.

**Palavras-chave:** Políticas de comunicação, comunicação e saúde, câncer de mama, relação médico-paciente, comunicação interpessoal.

## Introdução

Focado no câncer de mama feminino, este artigo abordou a doença em duas perspectivas: a da equipe multiprofissional que cuida de pacientes com essa patologia e a das mulheres que estavam em tratamento em decorrência da doença. Estudos revelam que construções culturais, no que se refere ao diagnóstico da doença, induzem a mulher a assumir o papel de doente, com drásticas implicações em sua rotina de vida.

O recorte na questão do câncer de mama feminino<sup>1</sup> se deve ao fato de a doença afetar física e psicologicamente a paciente – podendo ainda ter conseqüências socioculturais. A área da comunicação funciona como aporte de conhecimento, uma vez que abarca e se nutre de diferentes áreas, entre elas: sociologia, antropologia, filosofia, história, direito, ciência política, psicologia, história, economia, psicossociologia e os múltiplos estudos da linguagem. A comunicação é um saber multifatorial, portanto, interdisciplinar e multidisciplinar. No campo da saúde, a comunicação se expressa em vários segmentos, por meio de campanhas públicas e na relação interpessoal, entre profissionais da saúde e pacientes. Por ser campo de grande interesse público, a interface da saúde com a sociedade é medida pelas relações desses profissionais com os pacientes e pela mídia em geral, que a cada dia traz novidades sobre diagnósticos, medicamentos e tratamentos para as diferentes patologias. Assim, a divulgação dos avanços científicos, ao mesmo tempo que representa uma preciosa aliada dos pacientes e de seus familiares – particularmente na área de câncer –, gera expectativas que nem sempre correspondem à realidade, pois os resultados das pesquisas – apesar dos maciços investimentos no setor – ainda não vislumbram a cura desejada.

As relações de poder podem ser percebidas nos diferentes cenários nos quais circulam profissionais da saúde e pacientes: ambientes acadêmicos, hospitalares, clínicas, ambulatórios e consultórios – aliás, espaços que privilegiam os profissionais da saúde, já que estão em seu hábitat natural. Simultaneamente, as relações desses profissionais com os pacientes e seus familiares contribuem (e muito) com o tratamento e o bem-estar desejado. De modo que não é por acaso que o debate sobre o papel desses profissionais da saúde no relacionamento com os pacientes tem sido objeto de estudos, seja no campo da saúde, seja no da comunicação.

Nessa relação com os profissionais de saúde, qual pode ser, então, a expectativa dos pacientes fragilizados? De que forma os profissionais da saúde podem contribuir para o bem-estar dos pacientes, ajudando no tratamento após diagnósticos, que ainda representam uma sentença de morte para os pacientes? Como esses profissionais são capacitados/ educados para manter uma relação positiva com os pacientes, que vá além da parte técnica? Ademais, é fundamental entender que as atitudes, a empatia e a postura são princípios (inclusive propostos nos parâmetros curriculares do curso de medicina) do ato médico e

---

<sup>1</sup> Este trabalho, também publicado em *Nó no peito* (Editora Desatino, 2012), reflete e amplia a discussão da tese de doutorado defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Metodista em 2011 sob a orientação da Prof. Dr. Elizabeth Moraes Gonçalves. O trabalho *Relatos pessoais de mulheres com câncer de mama e profissionais da saúde* está disponível no site <<http://www.metodista.br>>.

que se forem apreendidos de maneira adequada, podem ser aplicados durante a consulta, com benefício direto aos pacientes.

No entanto, pelo fato de o Sistema Público de Saúde não favorecer um atendimento com qualidade no que diz respeito aos aspectos técnicos – o que faz que toda a equipe técnica enfrente dificuldades relacionadas à infraestrutura e à sobrecarga de atendimentos –, não cabe aqui depositar apenas nos profissionais de saúde a responsabilidade pelos problemas de relacionamento existentes.

Para entender o contexto atual, é necessário, primeiramente, discutir o papel do Estado nas questões públicas de saúde – saber, portanto, da responsabilidade dos programas de saúde em relação aos pacientes não apenas quanto às ações terapêutico-medicamentosas, ou mesmo sobre as políticas de prevenção/detecção precoce do câncer de mama, mas, principalmente, sobre o papel dos agentes públicos na construção de estratégias de comunicação e relacionamento com as mulheres que tenham confirmado o diagnóstico para a doença.

## A urgência de uma comunicação proativa dos entes públicos

As diferentes campanhas de comunicação empreendidas por órgãos da saúde, e mesmo entidades privadas, a respeito da importância da detecção precoce do câncer de mama já são bastante conhecidas do público. Todas as peças concentram seus esforços para um foco preventivo da doença. Mas quais ações de comunicação falam à mulher que tenha confirmado o diagnóstico? A quem cabe desenvolver as necessárias estratégias de comunicação para falar com a paciente, com seus familiares e, por fim, com a sociedade na qual esta mulher está inserida? Neste aspecto, compartilhamos do entendimento de Mariângela Haswani (no prelo), a respeito da comunicação pública promovida por entes estatais, de que “o Estado seja necessariamente ativo sempre que a informação em pauta significar garantia de direitos fundamentais”.

Muito se tem dito a respeito da juventude e da ainda não consolidada conceituação do campo da comunicação pública (Haswani, 2011; Matos, 2011; Duarte, 2009). No entanto, é forçoso aceitar, como observou Jaramillo López, que, a respeito dos diferentes enfoques dados pelos estudiosos do tema, três aspectos parecem estar sempre presentes:

*a noção de comunicação associada à compreensão do público; o que opera em diferentes cenários, entre eles o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e o que é um conceito vinculado a princípios como visibilidade, inclusão e participação. (López, 2012, p. 247)*

São muitas as perguntas das mulheres com diagnóstico positivo para câncer de mama: Tenho que parar de trabalhar por causa do câncer? Meu cabelo vai cair? Vou ficar gorda? Meus ossos enfraquecerão? Vou perder meus dentes? Tenho de me tratar com psicólogo, nutricionista? Posso contar para o meu namorado? Minha filha também terá câncer? Com um diagnóstico de câncer de mama, quais são os meus direitos? O que faço com a minha cura? Ou seja: além de receber a confirmação da doença, a mulher diagnosticada com câncer de mama voltará para casa insegura, fragilizada e com inúmeros questionamentos – sendo que muitos ficarão sem respostas, pois algumas dessas mulheres não saberão onde, nem a quem perguntar. E os motivos são tão variados quanto as perguntas. Algumas pacientes se calam por timidez, medo da morte ou qualquer outro sentimento que as impeça de ir adiante e buscar ajuda. Há também as que preferem não perguntar, por temerem a resposta. Aqui, é importante salientar que familiares e amigos de uma paciente com câncer de mama também vivenciam esse drama, em maior ou menor grau e que, portanto, também devem ser considerados pelas ações de comunicação dos órgãos estatais responsáveis.

Monteiro (2009), ao elencar os princípios da comunicação pública propostos em 2005 pelo então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (Secom), destacou:

*o direito do cidadão à informação, como base para o exercício da cidadania; o dever do Estado de informar, zelando pelo conteúdo informativo, educativo e de orientação social daquilo que divulga; a comunicação pública como instrumento de diálogo, interatividade e envolvimento do cidadão nas políticas públicas. (Monteiro, 2009, p.34-35)*

No que diz respeito às estratégias de políticas públicas de saúde direcionadas ao tratamento do câncer de mama, pacientes e profissionais da saúde concordam que as informações deveriam ser mais específicas sobre as questões que envolvem a doença. De modo geral, campanhas publicitárias (governamentais ou de instituições privadas), entrevistas exibidas na televisão, matérias jornalísticas, novelas, filmes etc., falam da importância do exame de mamografia, porém não enfatizam os aspectos da prevenção, nem dão o devido destaque às informações sobre os tipos de tratamentos disponíveis.

Ainda no âmbito das estratégias de políticas públicas de saúde, vale ressaltar que, diferente do que acontece em hospitais que atendem convênios particulares, nos da rede pública não há material de apoio (cartilhas, folders etc.) para auxiliar os profissionais da saúde a transmitir informações essenciais sobre o câncer de mama. De modo que os únicos recursos que continuam sendo utilizados pelas estratégias de políticas públicas de saúde são: personalidades midiáticas incentivando o autoexame e as campanhas convocando as mulheres para o mutirão de mamografia.

Sobre campanhas que utilizam pessoas famosas (por exemplo, as do Instituto Brasileiro de Controle do Câncer – IBCC, com artistas vestindo as camisetas da campanha

“O câncer de mama no alvo da moda”), os profissionais da saúde consideram que elas, apesar de colaborarem no sentido de mobilizar as mulheres a realizar os exames preventivos, apresentam um conteúdo insuficiente, pois não abordam outras questões importantes, como as funções da mama, as formas de prevenção etc.

Quanto aos medos e mitos que envolvem o câncer de mama, os profissionais da saúde consideram que as dificuldades que as pacientes têm para entender tanto a patologia quanto o tratamento se devem, em parte, às informações desencontradas e equivocadas que surgem no imaginário coletivo por conta do estigma que a doença ainda carrega.

Assim, é preciso desmistificar o câncer, com rastreamento e ações educativas. E citam exemplos de países europeus, onde o rastreamento é de 100%, enquanto no Brasil essa porcentagem está bem longe de ser alcançada.

Embora seja inegável a importância de informar e mobilizar as mulheres para os mutirões de mama e para o autoexame, vale resgatar aqui a hipótese apresentada inicialmente neste trabalho: as informações e campanhas sobre o câncer de mama devem ser aprimoradas, para que as mulheres compreendam melhor o funcionamento do próprio corpo. Nas campanhas atuais, é priorizado o atendimento de mulheres que estão nos chamados grupos de risco, com idade acima de 40 anos. Na verdade, trata-se, como mencionado nos relatos dos profissionais da saúde, de uma ação meramente estatística.

É relevante, a este respeito, resgatar a contribuição de Brandão (2009), em trabalho que apresentou as várias possíveis acepções a respeito do termo “comunicação pública”. Dentre elas, a autora destaca um exemplo do passado das ações de comunicação do Estado na área da saúde pública, para a qual

*[...] foram construídas estratégias de aproximação e informação para núcleos de populações necessitadas, em que o uso pedagógico da comunicação foi determinante para a melhoria das condições de vida. (Brandão, 2009, p.4)*

Ações educativas podem ser iniciadas a partir do profissional de saúde. E aqui vale destacar a importância da comunicação, que deve fazer parte dos estudos em medicina durante todo o período de formação dos profissionais da saúde. Embora seja uma recomendação dos Parâmetros Curriculares do MEC, isso não foi constatado nos relatos pessoais dos profissionais de saúde. Para muitos, a comunicação está associada à mídia.

Já do lado das pacientes, inseguras e fragilizadas pela possibilidade de terem uma doença que, mais que o temor da morte, desperta muita angústia e sofrimento por mexer com símbolos importantes de feminilidade, algumas chegaram a admitir que somente conseguem informações sobre a doença nos meios de comunicação (ainda que superficiais) ou por conta própria, pesquisando na internet o que muitas vezes pode gerar interpretação errônea e fazer com que elas fiquem ansiosas até o dia da consulta. Contudo, embora exista muita informação questionável, a internet oferece uma infinidade de sites com

relatos de mulheres que compartilham suas experiências. Institutos e hospitais também disponibilizam informações de todo tipo, desde as mais básicas sobre a doença, até artigos científicos publicados na íntegra. E ainda é possível acessar algumas revistas eletrônicas de caráter científico.

A baixa autoestima também foi outra questão detectada na análise dos relatos. Não bastassem as complicações provocadas pela doença (mastectomia, perda dos cabelos, efeitos colaterais da quimioterapia etc.), às vezes a paciente ainda tem de enfrentar situações de incompreensão, desprezo e/ou abandono; muitos homens deixam suas companheiras tão logo descobrem que elas têm câncer de mama. Nos relatos das pacientes que passaram por esse tipo de situação, percebe-se que a falta de sensibilidade e senso humanitário de alguns homens em relação às suas companheiras está relacionada às questões da feminilidade presentes no imaginário coletivo: mulher sem seios e sem cabelo deixa de ser sexualmente atraente. Nesse sentido, é recomendável a criação de campanhas informativas no sentido de conscientizar os homens sobre a importância de apoiarem suas companheiras durante o tratamento – isso também ajudaria a eliminar alguns tabus que envolvem o câncer de mama.

## Aspectos relacionais: a comunicação entre médico e paciente

A relevância de se abordar o câncer de mama como problema de saúde pública deve-se aos recentes prognósticos mundiais sobre a doença. No Brasil, as estimativas válidas para o biênio 2010-11 apontaram que ocorrerão 49.240 novos casos de câncer de mama anualmente, com risco estimado de 49 casos para cada 100 mil mulheres (Brasil, 2009), principalmente nas regiões Sul e Sudeste, onde já existe uma concentração maior de diagnósticos da doença. Números, sem dúvida, alarmantes.

No entanto, embora seja uma doença antiga, bastante conhecida na atualidade e que campanhas de diversos tipos, oriundas de entes públicos e privados, tentem esclarecer sobre a enfermidade, o câncer de mama feminino continua cercado de tabus e estigmas. Considerada uma doença terminal, pelo sofrimento que causa tanto ao doente quanto aos familiares, no imaginário social (sobretudo no da mulher com câncer), o diagnóstico ainda é recebido como uma sentença de morte. E tudo isso faz que se torne ainda mais complexa a relação das pacientes com os profissionais da saúde.

Ao iniciar a pesquisa, um dos pontos que mais me chamou atenção foi o documento do Ministério da Educação: Parâmetros Curriculares da Educação. Esse documento, que traça diretrizes para o ensino médico, tem sua integração fragmentada – dificultando, assim, as constantes mudanças nos diferentes aspectos sociopolíticos do cenário contemporâneo. O modelo biomédico de medicina emergiu em meados do século XIX, como o modelo

predominante utilizado por médicos no diagnóstico de doenças. Esse modelo, ensinado nas escolas de medicina, por estar focado na doença e não no indivíduo, pouco contribui para os aspectos psicológicos dos pacientes – que esperam do médico e dos profissionais de saúde em geral bem mais do que uma relação puramente técnica.

Essa formação deficitária, na perspectiva comunicacional, irá refletir direta e negativamente na prática do profissional de saúde, no ato médico. E se somam a essa situação as pressões e as tensões enfrentadas pelo médico ao assumir a profissão, bem como as expectativas da sociedade em relação ao seu poder de cura, real ou imaginário. De modo que os problemas relacionados à prática médica, no que se refere aos aspectos humanitários e à responsabilidade social, ficam comprometidos, prejudicando a relação com os pacientes. E isso ocorre apesar das inovações tecnológicas, que colaboram para a resolução das questões técnicas (referentes aos diagnósticos laboratoriais). Numa perspectiva sociológica, é possível dizer que o homem enquanto ser humano perdeu a dignidade do “seu possível ser-racional” (Jaspers, 1998, p.24).

Portanto, além de se tornar uma questão de saúde pública, os problemas gerados pelos fatores relacionais – assim como a precariedade de políticas públicas para o setor, os atos médicos e os avanços científicos na área – chegam ao conhecimento de grande parte da sociedade por meio da mídia, suscitando novos questionamentos, como: Por que o atendimento é ruim? Por que faltam vagas nos hospitais? Por que há tanta gente nas filas, aguardando atendimento? Por que os remédios e os tratamentos disponíveis não possibilitam as curas anunciadas? Por que a relação entre os profissionais de saúde e pacientes deixa tanto a desejar?

Para Alves (2003, p.21), hoje “o médico é um profissional como os outros”. Perdeu sua aura sagrada. E, para exemplificar esta afirmação, ele cita a observação do diretor da Escola de Medicina de Princeton: “um médico é uma unidade biopsicológica móvel, portadora de conhecimentos especializados, e que vende serviços” (Alves, 2003, p.21). Se no passado a figura do médico era considerada uma extensão da própria família – um generalista capaz de resolver não somente os problemas do corpo, mas também os da alma, profissionais que muitas vezes eram conselheiros da família –, atualmente, devido às mudanças processadas ao longo do tempo e com o surgimento das especialidades, tudo isso resultou em prejuízo aos pacientes, sobretudo no que diz respeito às relações interpessoais.

Por que isto acontece? Em que medida a prática médica de distanciamento, consagrada na relação médico-paciente, é necessária para o olhar técnico, uma vez que ela mais prejudica do que ajuda? Qual o papel dos diferentes profissionais da saúde nesta relação com os pacientes? Como as dificuldades são inerentes ao ato médico, muitos ruídos ocorrem no processo comunicacional, em detrimento do bem-estar do paciente. Por isso, a linguagem atua como um instrumento essencial para minimizar os ruídos comuns em situações dessa natureza. É necessário, portanto, romper com as múltiplas barreiras impostas (social e cultural) no atendimento médico para que essa relação seja humanizada.

É na fala do médico que o código verbal predomina. Aqui, então, recorreremos ao contrato comunicativo, no qual é dado o direito de falar, o direito de dizer e argumentar. No caso da relação médico-paciente, o primeiro assume o direito de dizer, mantendo assim o status de autoridade. O médico assume a validação do enunciado, buscando autores que legitimam a visibilidade. Em outras palavras, o contrato de linguagem nos processos verbais tem uma instância locutiva.

De acordo com Jaspers (1998, p.19), o “pressuposto é que ambos, médico e paciente, são seres racionais que se opõem conjuntamente a um processo da natureza, conhecendo-o e tratando-o, e que pela sua humanidade se unem na apetecibilidade da meta”. Embora a racionalidade deva estar presente no ato médico para garantir objetividade no diagnóstico e no tratamento, ela não pode prescindir de sua humanização.

Diante de tal constatação, surgem os seguintes questionamentos: será que é possível utilizar todos os recursos tecnológicos existentes sem abrir mão do lado humano dos profissionais da saúde? E como isso poderá interferir no processo de cura?

## Barreiras no processo de comunicação entre paciente e profissionais de saúde

Nas abordagens para colher depoimentos de mulheres com câncer de mama, além de identificar a comunicação não verbal durante o processo de tratamento, verificou-se como se estabelecem as ações comunicacionais (nas relações intrapessoal e interpessoal). Também foram identificadas as barreiras da comunicação propostas por Parry (1972), que desencadeiam conflitos de natureza relacional. Destas barreiras, as mais recorrentes foram: limitação da capacidade do receptor, distração (ruído), presunção não enunciada, incompatibilidade dos planos e intrusão de mecanismos inconscientes ou parcialmente conscientes. E elas podem acontecer em diferentes situações, como, por exemplo, quando o médico informa o diagnóstico. Algumas barreiras também se sobrepõem às outras, repercutindo, assim, nas práticas discursivas entre os profissionais da saúde e pacientes.

A barreira incompatibilidade de plano ocorre na dificuldade de compreensão de questões sobre o tratamento e está relacionada a diferentes aspectos, que podem ser regionais, diferença de faixa etária e situação socioeconômica. Portanto, essas características se tornam fundamentais para o acesso à informação e sobre os cuidados com a saúde. Essa barreira ainda pode ocorrer conforme a reação do paciente ao receber o diagnóstico. Ou seja: uma mudança brusca de comportamento pode se tornar uma barreira.

A barreira presunção não enunciada está fortemente identificada entre os profissionais da saúde, quando alegam não ter problemas de comunicação com as pacientes e que fazem de tudo para explicar o diagnóstico. Todavia, a paciente afirma que tem, sim, dificuldades

para entender o que o médico está falando. Como foi revelado pela paciente Célia: “[...] eu gostaria de entender tudo o que ele está dizendo”.

Os médicos também atribuem essa falta de compreensão sobre a doença e o tratamento às informações desconhecidas que surgem em decorrência do estigma que a doença carrega. Outro problema de comunicação que pôde ser evidenciado nos relatos é se a paciente vai aceitar o diagnóstico. Aqui, o PS deve estar atento à participação da paciente, levando em conta suas crenças, bem como desejos e informações que ela já tem sobre a doença. Nesse sentido, o entendimento da barreira da presunção não enunciada pode ser um recurso de comunicação útil para o profissional da saúde.

Outra barreira é a *intrusão de mecanismos inconscientes ou parcialmente conscientes*, que ocorre no momento em que o médico vai comunicar à paciente que ela está com câncer de mama. Essa barreira funciona como mecanismo inconsciente de bloqueio, quando a paciente se recusa a aceitar o diagnóstico. Como o fator tempo é preponderante nos casos de câncer, essa barreira deve ser observada com muita atenção pelos profissionais de saúde.

Ao evidenciar as barreiras da comunicação no ambiente multiprofissional e também durante a mediação, foi possível constatar que essas teorias comunicacionais podem auxiliar os profissionais de saúde a amenizar os conflitos que surgem na rotina médica.

Ampliando ainda mais a questão, é possível dizer que os problemas comunicacionais podem ser trabalhados por meio de uma mediação nos espaços de convivência dos hospitais, como parte das estratégias de políticas públicas de saúde. Esse acesso à informação provocaria mudanças de paradigmas, fazendo que a sociedade, tendo maior conhecimento sobre como prevenir doenças, possa cuidar melhor da saúde.

## Considerações finais

Sem dúvida, enfrentar uma doença como o câncer é algo que afetará drasticamente a vida de qualquer pessoa. E a mulher com câncer de mama, em especial, vivencia emoções profundas e conflitos emocionais intensos, que surgem desde o primeiro momento da consulta de rotina com seu médico e se estendem para os outros profissionais da saúde. Fora da área médico-hospitalar, a doença também começa a fazer parte da rotina da família da paciente, tornando-se, portanto, algo coletivo, de zelo e de responsabilidade para com o outro.

Mas nem sempre foi assim. Por estar atrelada a estigmas, estereótipos e preconceitos arraigados no senso comum, durante muito tempo o indivíduo com câncer foi excluído do convívio social. Quanto mais escondido, quanto menos se falasse na doença, melhor. Não que hoje este quadro tenha mudado por completo, porém já se consegue falar mais abertamente sobre o assunto. Por isso, é necessário desmistificar cada vez mais o tema. E essa incumbência cabe à sociedade em geral, com seus múltiplos atores e agentes, e ao

Estado, que deve, conforme já defendemos, assumir posição de liderança, desenhando e implantando estratégias de comunicação. A afirmação de Brandão (2009, p.5) indica a pertinência de tal reflexão, ao sugerir que a comunicação pública é “um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania. Entre elas, órgãos governamentais, organizações não governamentais, associações profissionais e de interesses diversos [...]”.

No que diz respeito à comunicação interpessoal (“eu” *versus* “o outro”), que envolve pacientes, familiares e profissionais da saúde, constatamos nos relatos pessoais que a comunicação influencia de maneira decisiva na compreensão e aderência ao tratamento de câncer de mama. Ou seja: se a paciente não consegue entender o que o médico fala, isso poderá desestimulá-la a aderir ao tratamento. Os PSs, por sua vez, admitem que a comunicação multiprofissional deve atentar para valores e crenças pessoais dos pacientes, bem como levar em conta o contexto sociocultural de cada um. E que é preciso ter, no setor público de saúde, condições adequadas para um atendimento de qualidade. Também concordaram que, apesar de não existir uma fórmula ideal ou padrão, algumas características devem ser observadas no comportamento do médico na hora de transmitir o diagnóstico de câncer às mulheres: além de o médico utilizar uma linguagem simples e clara, deve tentar perceber como a informação será recebida pelas pacientes, demonstrando apoio com gestos amistosos, como um abraço, uma forma menos impessoal de olhar etc. E manter sempre um canal aberto para o diálogo. Reconhecem ainda que, para algumas pacientes, a compreensão do diagnóstico e tudo o que a doença demandará em termos de tratamento e cuidados especiais não ocorre logo na primeira consulta. Portanto, é importante que o profissional da saúde entenda o tempo de cada paciente.

Nesse sentido, os profissionais da saúde propõem ações educativas a partir da experiência pessoal que as pacientes adquirem enquanto estão em tratamento, levando em conta as angústias provocadas pela doença – algo que pode ser facilmente constatado na construção discursiva das mulheres que passaram por tratamentos longos e dolorosos, como a quimioterapia, cujos efeitos colaterais são devastadores e traumáticos.

No que concerne ao universo simbólico e cultural da mulher com câncer de mama, questões como fé e valores pessoais vão influenciar a ideia de que a doença é *um castigo divino* ou *da vontade de Deus*. Outra forma recorrente de encarar (e até mesmo evitar) a doença é cuidar da parte emocional (buscando equilibrar melhor as emoções). Portanto, mais que religiosidade, a fé para algumas mulheres diagnosticadas com câncer está associada à esperança de se curar da doença. Muitas pacientes, amparadas por essa fé, conseguem força e equilíbrio para enfrentar os desafios e as adversidades da enfermidade.

A vantagem desta aproximação ao universo simbólico, social e historicamente construído, é a possibilidade de destacar a importância da interação humana e do contexto social na construção permanente recriação dos denominados processos psicossociais, tais como percepções, atitudes, ideias, representações crenças e valores.

Longe de pretender esgotar o tema, é possível dizer que este trabalho, ao abordar a questão do câncer de mama feminino, contribui para avançarmos na direção de um diálogo entre as áreas da comunicação, saúde e educação. Embora não tenhamos percorrido todos os vieses possíveis, pelo menos indicamos um caminho para futuros pesquisadores.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Rubem. *O médico*. 4.ed. Campinas: Papirus, 2003.
- BERLO, David Kennerth. *O processo da comunicação: introdução à teoria e à prática*. 9.ed. Trad. Jorge Arnaldo Fontes. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Comunicação pública: mercado, sociedade, e interesse público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.1-33.
- CITELLI, Adilson. *Comunicação e educação: a linguagem em movimento*. 3. ed. São Paulo: Senac, 2004.
- DIRETRIZES Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/Med.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.
- EPSTEIN, Isaac (org.). *Gramática do Poder*. São Paulo, Ática, 2005 [1993].
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Fundamentos da comunicação pública*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER (Inca). *Estimativa 2010: incidência de câncer no Brasil*, 2010. Disponível em: <[http://www.inca.gov.br/estimativa/2010/index.asp?link=conteudo\\_view.asp&ID=1](http://www.inca.gov.br/estimativa/2010/index.asp?link=conteudo_view.asp&ID=1)>. Acesso em: 9 maio 2011.
- JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. Proposta geral de comunicação pública. In: \_\_\_\_\_. *Comunicação pública: mercado, sociedade, e interesse público*. 3.ed. São Paulo: Atlas. 2012. p. 246-267.
- JASPERS, Karl. *O médico na era técnica*. 70.ed. Lisboa: Nova Biblioteca, 1998.
- LEFÉVRE, Ana Maria Cavalcanti; CRESTANAM, Maria Fazanello; CORNETA, Votória Kedy. A utilização da metodologia do discurso coletivo na avaliação qualitativa dos cursos de especialização “Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde-Cadehu”, *Revista Saúde Pública*, v.12, n.2, São Paulo, jul.-dez. 2003, p.70.
- MAINGUENEAU, D. *Novas tendências em análise do discurso*. 3.ed. Tradução Indursky, Campinas: Pontes, 1997.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (org). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Paulo: Difusão, 2011. p.39-59.
- MEIHY J. C. S.; HOLANDA, F. *História oral: como fazer como pensar*. São Paulo: Contexto, 2007.
- MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação pública: mercado, sociedade, e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 34-46.
- PARRY, J. *Psicologia da comunicação*. São Paulo: Cultrix, 1972.

# Parte 3

Outras perspectivas



## Comunicação pública no Twitter

*Lebna Landgraf do Nascimento*

### Resumo

O texto analisa o perfil corporativo de quatro instituições públicas no microblog Twitter e avalia as práticas de comunicação adotadas por elas. A metodologia de análise de conteúdo possibilitou a criação de categorias para descrever diferentes práticas de comunicação. Os resultados mostram que foi predominante, com 81,6% das postagens, a divulgação de informações institucionais. Por outro lado, apenas 1% das postagens utilizou a conversação on line, que pressupõe um processo de comunicação horizontal baseado na parceria e no estímulo ao engajamento da sociedade. Portanto, verifica-se que o Twitter pode ser um instrumento que proporciona níveis diferenciados de utilização do diálogo entre as organizações e seus públicos. Mesmo se apropriando dessa mídia social – com potencial para promover interatividade –, as organizações analisadas preferiram o modelo tradicional de comunicação descendente, tendo o governo como emissor e o cidadão como receptor.

**Palavras-chave:** Comunicação digital; comunicação pública; redes sociais digitais; comunicação organizacional.

A sociedade contemporânea vivencia um momento transformador movido pela incorporação e uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TICs) ao cotidiano. Como meio de comunicação, a internet se popularizou em nível mundial no início dos anos 1990, o que trouxe mudanças profundas para a sociedade (Castells, 2000). Essas mudanças, incentivadas pelo processo de comunicação mediado pelo computador, trouxeram forte impacto às relações sociais.

A Pesquisa sobre Uso da Tecnologia da Informação e da Comunicação no Brasil (Núcleo, 2011), realizada em 25 mil domicílios brasileiros entre novembro de 2011 e janeiro de 2012, encomendada pelo Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGi.br), revela que 53% dos entrevistados já tiveram acesso à internet. Dos entrevistados, 91% utilizam a internet para estabelecer diferentes formas de comunicação. Essa presença digital dos brasileiros está impactando a comunicação no mundo corporativo e nas organizações públicas que devem planejar de forma estratégica a sua entrada e participação digital, principalmente respeitando os aspectos culturais que as diferenciam. Esta pesquisa tem o objetivo de verificar de que forma o Twitter pode ser instrumento que proporciona um relacionamento simétrico ou assimétrico das organizações com seus públicos.

Para tanto se apresenta uma análise sobre a presença de quatro organizações públicas no microblog Twitter: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O objetivo é identificar as estratégias de comunicação adotadas no Twitter, instrumento que favorece o relacionamento simétrico, mas que pode ser usado apenas como canal de promoção e divulgação de informações.

## Globalização e tecnologias digitais de comunicação

O Twitter é uma das redes sociais digitais que compõe a mudança de paradigma da comunicação provocada pelas Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TICs). As transformações no cenário contemporâneo nos impulsionam a recorrer a abordagens teóricas capazes de auxiliar no entendimento da complexidade do mundo em que vivemos. O tema é amplamente discutido por Bauman (2001), que utiliza as metáforas

“fluidez” e “liquidez” para caracterizar a sociedade atual. O autor descreve o rompimento e a substituição dos antigos padrões vigentes da modernidade sólida por outros que ainda não estão completamente definidos. Associa ainda a leveza à mobilidade e à inconstância, isso porque quanto mais leve, maior a facilidade e a rapidez dos movimentos. E segue afirmando que

*a modernidade começa quando o espaço e o tempo são separados da prática da vida e entre si, e assim podem ser teorizados como categorias distintas e mutuamente independentes da estratégia e da ação; quando deixam de ser, como eram ao longo dos séculos pré-modernos, aspectos entrelaçados e dificilmente distinguíveis da experiência vivida. (Bauman, 2001, p.15)*

A redução do espaço, a compressão do tempo com as alterações rápidas e constantes nos mercados, produtos e tecnologias, e a pulverização das fronteiras nacionais são tendências do nosso tempo. A lúcida avaliação de Finuras (2007) aponta para a globalização como processo que favorece a ausência de barreiras e fronteiras, acelerada pelas tecnologias de informação, comunicação, e transmissão de dados e imagens e promove interdependência entre as economias nacionais. Essas inúmeras mudanças impactaram o modo capitalista, assim como a integração global dos mercados financeiros.

De acordo com Castells (2000), paralelamente a essas alterações, um novo sistema de comunicação – que fala uma língua universal passou a promover a integração da produção e distribuição das informações. O autor considera uma transformação tecnológica de dimensões históricas a integração de vários modos de comunicação (escrita, oral e audiovisual) em uma rede interativa. No caso das organizações, o uso das TICs e as escolhas adequadas das opções tecnológicas podem incrementar a construção da comunicação organizacional. Neste sentido, Córrea (2004) apresenta três características-chave da comunicação nos meios digitais:

*a hipertextualidade – a capacidade de interconectar vários textos digitais entre si; a multimedialidade – a capacidade outorgada pelo suporte digital de combinar na mesma mensagem pelo menos um dos seguintes elementos: texto, imagem e som; e a interatividade – a possibilidade do usuário interagir com a informação disponibilizada no meio digital. (Córrea, 2004, p.107)*

Além dessas características, Córrea (2008, p.156) acrescenta ao cenário 2.0 de presença digital três outras características que devem ser consideradas pelas organizações ao elaborarem suas estratégias de participação digital, a saber: o conteúdo gerado pelo usuário, o compartilhamento de informações e os diálogos e as conversações.

## Redes sociais: a cultura como pano de fundo

De acordo com Recuero (2009), com o uso da comunicação mediada pelo computador, as redes sociais ganharam nova forma de organização, compartilhamento e participação. No centro dessa ambiência digital surgiram as redes sociais na Internet. Os sites de redes sociais não são exatamente novos – Facebook, fundado em 2004; YouTube, em 2005; e o Twitter, em 2006; mas podem ser compreendidos como uma consequência da apropriação das ferramentas de comunicação mediada pelo computador.

Para as organizações, antes de definir como participar desses ambientes é adequado avaliar o contexto cultural face aos conteúdos gerados pelas novas mídias e identificar o impacto nos comportamentos de um determinado grupo social. Portanto, a análise da cultura da organização associada a elementos como porte, estrutura, segmento na área de atuação, tipo de relacionamento que estabelece com os consumidores e públicos – Business to Business (B2B) ou Business to Consumers (B2C) – são critérios relevantes para determinar em que tipo de canais a organização deve estar presente nas mídias sociais e, conseqüentemente, como definir seu planejamento de comunicação. Ferrari (2011) destaca que, no âmbito das organizações, a cultura está relacionada aos valores compartilhados quando afirma que

*é por meio dos valores compartilhados que as organizações expressam seus objetivos e metas e se afirmam como únicas na sociedade e no mercado. Trata-se de um dos principais componentes de identidade organizacional, ou seja, de uma das suas características essenciais, que faz com que a organização seja o que é e se diferencie de todas as outras. (Ferrari, 2011, p.146)*

As organizações públicas, respeitando suas especificidades em relação à iniciativa privada, têm adotado os múltiplos canais que possibilitam grande interatividade e o compartilhamento de informações com os cidadãos. O site do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro passou a disponibilizar, a partir do primeiro semestre de 2012, a relação e os respectivos perfis oficiais dos órgãos do governo federal nas redes sociais.<sup>1</sup>

## Comunicação pública e redes sociais

Historicamente, a comunicação governamental no Brasil, diz Brandão (2009), é de natureza publicitária, ou seja, de divulgação de suas ações e utilização da propaganda para veiculação na mídia. A partir da primeira década do século XXI, a autora percebe uma mudança nas atividades de responsabilidade e também na formação dos profissionais,

---

<sup>1</sup> Cf. <<https://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/redes-sociais>>.

mesmo assim, a comunicação governamental tem se pautado em um modelo de Assessoria de Comunicação Social (ACS), submetida à autoridade máxima da instituição e subdividida em três áreas: publicidade, relações públicas e imprensa. “Algumas instituições públicas têm ousado um novo design da comunicação, porém, de modo geral, a concepção do trabalho de comunicação nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a mídia e não com o cidadão” (Brandão, 2009, p.13).

Segundo especialistas (Brandão, 2009; Matos 2009), o conceito de comunicação pública, que vem sendo gradativamente criado no Brasil, tem como ponto comum a construção da cidadania. Brandão define comunicação pública, portanto, como o processo de comunicação “que se instaura na esfera pública entre o Estado, o governo e a sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (Brandão, 2009, p.31).

Na avaliação de Matos (2009), o conceito de comunicação pública deve ser indissociável dos agentes envolvidos no processo de comunicação. E para encarar esse novo paradigma, a comunicação pública precisa da participação da sociedade e de seus segmentos, não como receptores da comunicação do governo, mas como produtores ativos. A comunicação deve ser encarada como uma ação coletiva sobre questões de interesse público, com benefício mútuo por intermédio de decisões consensuais. Também compactua deste pensamento Duarte (2009), quando diz que a comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas pela garantia ao acesso à informação, mas também pelo diálogo e estímulo à participação ativa.

As instituições públicas vêm buscando novos canais de participação e interatividade no ambiente digital, fato que pode ser observado pela quantidade de perfis oficiais dos órgãos do governo federal nas redes sociais. Além disso, a participação nas redes sociais evidencia-se na portaria nº 38 (Norma Complementar nº 15/IN01/DSIC/ GSIPR), publicada no Diário Oficial de União em junho de 2012. Essa portaria estabelece as diretrizes para o uso seguro das redes sociais na Administração Pública Federal (APF). Ao justificar a importância da Portaria, o texto afirma que:

*o fenômeno das redes sociais é uma realidade mundial. No Brasil, o seu uso vem crescendo exponencialmente, inclusive nos órgãos e entidades da APF, como uma ferramenta para aproximarem-se ainda mais do cidadão brasileiro e prestar atendimento e serviços públicos de forma mais ágil e transparente, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Brasil, 2012)*

Um dos focos do trabalho de comunicação pública para os próximos anos deverá estar centrado nas redes sociais. Essa é a visão de 30 gestores de comunicação de órgãos públicos brasileiros que participaram do Mapa da Comunicação Brasileira 2011, pesquisa realizada pelo Instituto FSB Pesquisa. Comparando a pesquisa realizada em 2009 com

a de 2011, o Mapa da Comunicação mostra que, nos órgãos públicos, o crescimento no uso do Twitter foi de 63%, e o uso do Facebook de 33%. Tal fato permite inferir que a presença nesses canais de comunicação já é uma realidade para muitas organizações públicas. No entanto, para utilizar estes instrumentos, as organizações devem levar em conta as características do universo 2.0, a presença e participação dos seus públicos, suas especificidades e o contexto cultural.

## Redes sociais: sobre o Twitter

Boyd e Ellison (2007) definem os sites de redes sociais como serviços baseados na web que permitem aos indivíduos três possibilidades: (1) construir um perfil público ou semipúblico dentro de um sistema limitado; (2) articular-se com uma lista de outros usuários com os quais se compartilhará uma conexão; e (3) visualizar a sua lista de conexões e aquelas feitas por outras pessoas dentro do sistema.

O microblog Twitter que, em outubro de 2010, contava com mais de 175 milhões de usuários registrados mundialmente (RAO, 2010). O Twitter permite o envio e o recebimento gratuito de atualizações em apenas 140 caracteres. Esses pequenos textos são chamados de *tweets* e, apesar do curto espaço disponível, possibilitam conversas em tempo real e o compartilhamento de links de outros textos, imagens e vídeos. As atualizações são exibidas no perfil do usuário e também enviadas aos usuários seguidores que tenham assinado para recebê-las. Entre as disponibilidades do Twitter, encontram-se o *reply*, mecanismo usado para responder ou enviar mensagens direcionadas a outro perfil, mas que são visíveis a todos os seguidores. Utiliza-se o símbolo @ seguido do nome do perfil da pessoa/organização para ativar o *reply*. Há ainda a *directed message* (DM), mecanismo de envio somente para um perfil a mensagem não é acessível a todos os seguidores. O microblog também possibilita o *retweet* (RT), que é o recebimento de um *tweet* e sua republicação em sua própria rede, acrescido ou não de comentário personalizado (Twitter, 2012).

## Procedimentos metodológicos

Este estudo utiliza como amostra quatro instituições públicas brasileiras com perfis corporativos no Twitter: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). As instituições escolhidas têm sua área de atuação ligada ao meio ambiente e à pesquisa agropecuária, temáticas debatidas na Conferência das Nações Unidas sobre

Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20. Por isso, o período escolhido para a coleta de dados coincidiu com a realização do evento mencionado. A coleta de dados foi feita a partir da Public Timeline, de atualizações postadas entre 10 e 20 de junho de 2012 nos perfis corporativos das referidas instituições.

Para analisar o corpo das mensagens foram estabelecidas categorias, mediante a metodologia de análise de conteúdo (Bardin, 1995). Para observar a prática de comunicação adotada pelas organizações analisadas no Twitter foram criadas categorias, tendo como base de análise os quatro modelos de prática de Relações Públicas propostos por Grunig e Hunt (1984), a saber: Agência de Imprensa, Informação Pública, Assimétrico de duas Mãos e Simétrico de duas Mãos. Esses modelos têm relação transversal com a categorização dos fluxos de comunicação existentes entre governo e cidadão, como foi proposto por Kondo (2002), descritas como Informação, Consulta e Participação Ativa. A partir da análise de conteúdo, buscou-se interpretar cada atualização com base nas seguintes categorias:

- 1) Agência de Imprensa (categoria: **Propaganda e Promoção**): O objetivo é obter publicidade favorável, modelo de mão única, sem *feedback*.
- 2) Informação Pública/Informação (categoria: **Divulgação Institucional**): Orientado para disseminação de informações com intuito de favorecer a imagem da organização. É um modelo de mão única, portanto sem *feedback*.
- 3) Assimétrico de Duas Mãos/Consulta (categoria: *Retweet* – **RT**): Procura dar voz aos públicos para desenvolver mensagens que provavelmente conseguirão induzi-los a comportarem-se como a organização espera. É um modelo de mão dupla, com *feedback*. Ao encaminhar um *retweet*, a organização mostra que está disposta a ouvir as mensagens postadas por outros perfis e repassá-las para que os seus seguidores também possam ter acesso. A interatividade neste caso é reativa, porque reage a um estímulo e simplesmente repassa uma informação.
- 4) Simétrico de Duas Mãos/Participação Ativa (categoria: **Respostas**): Preza pelo diálogo e negociação para que organização e seguidores cheguem ao consenso. No Twitter, ouve-se e responde-se diretamente aos seguidores para atender às suas necessidades. É um modelo de mão dupla, com *feedback*, no qual de fato ocorre interatividade, descrita por Côrrea (2004) como a “possibilidade de interagir com a informação disponibilizada no meio digital”.

Os *tweets* que tinham como característica o modelo Agência de Imprensa, entraram na categoria **Propaganda e Promoção**. Os *tweets* classificados como modelo Informação Pública/Informação compõem a categoria **Divulgação Institucional**. Por outro lado, para analisar os *tweets* caracterizados como Assimétricos de duas mãos/ Consulta, optou-se pela categoria **Retweet**. Para o modelo Simétrico/ Participação Ativa categorizou-se os *tweets* que se caracterizam por ser uma **Resposta**.

## Análise dos dados coletados

No Quadro 1 são apresentadas informações referentes à presença das quatro organizações analisadas nesta pesquisa:

**Quadro 1**  
**Perfil das instituições públicas no Twitter**

<b>Twitter</b>	@Min_Agricultura	@embrapa	@mmeioambiente	@brasil_ibama
<b>Site</b>	www.agricultura.gov.br	www.embrapa.br	www.mma.gov.br	www.ibama.gov.br
<b>Perfil</b>	Perfil oficial do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento do Brasil.	Twitter oficial. Nossa missão é viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura.	Perfil oficial do Ministério do Meio Ambiente do Brasil.	Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
<b>Seguidores</b>	7.212	747	11.166	27.133
<b>Seguindo</b>	97	28	147	13
<b>Tweets entre 10 e 20/06</b>	182	64	284	21

Dados referentes aos perfis das empresas e coletados em 21 jun. 2012.

No espaço destinado pelo Twitter para apresentação da Bio (160 caracteres para descrição sobre a pessoa ou organização proprietária do perfil) apenas a Embrapa colocou sua missão para descrever seu perfil. As outras três organizações preferiram inserir apenas o nome e a sigla representativa da organização. Com relação ao número de seguidores, as organizações analisadas não seguem todos os perfis dos seus seguidores, portanto não fazem o seu monitoramento. Conforme o quadro 1, o Ministério da Agricultura, por exemplo, conta com 7.212 seguidores, no entanto, segue apenas 97 perfis.

Nos dez dias de análise, as instituições atualizaram diariamente os seus perfis com novas postagens: o Mapa totalizou 182 *tweets*; a Embrapa 64 *tweets*; o Ministério do Meio Ambiente 284 *tweets* e o Ibama 21 *tweets*. O Quadro 2 traz as categorias para a análise das práticas de comunicação das organizações públicas analisadas no Twitter.

**Quadro 2**  
Práticas de comunicação usadas no Twitter

ATUALIZAÇÕES/TWEETS							
Modelo Grunig	Modelo Kondo	Categorias	Mapa	Embrapa	Ministério do Meio Ambiente	Ibama	TOTAL
Agência de Imprensa		Promoção/ Propaganda	0	0	0	0	0
Informação Pública	Informação	Divulgação Institucional	150 (82,4%)	27 (42,18%)	252 (88,7%)	21 (100%)	450 (81,6%)
Assimétrico de Duas Mãos	Consulta	Retweets	32 (17,5%)	32 (50%)	31 (10,9%)	0	95 (17,2%)
Simétrico de Duas Mãos	Participação Ativa	Respostas	0	5 (7,8%)	1 (0,3%)	0	6 (1%)
		Total por empresa	182	64	284	21	
							551

As instituições públicas não utilizaram *tweets* para fazer Promoção/Propaganda de produtos. Portanto, a prática de Agência de Imprensa não foi observada. O Quadro 2 revela que os *tweets* referentes à categoria Divulgação Institucional foram maioria, representando 81,6% das postagens totais das quatro organizações, seguidas de *Retweets* (17,2%) e das Respostas diretas: 1% das postagens.

Ao se analisar o conteúdo produzido pelo Ministério da Agricultura observa-se que a maioria das postagens, ou seja, 82,4% são referentes à Divulgação Institucional, predominando o modelo de Informação Pública/Informação. Em seguida, com 17,5% das postagens, o Mapa utilizou a categoria de *Retweets* para “retuitar” mensagens de perfis de instituições. O resultado enfatiza a utilização do Twitter pelo Mapa como mais um canal de disseminação de informação e pouca abertura à participação e ao diálogo.

Com relação à Embrapa, 50% das postagens foram referentes à categoria *Retweets*, predominando o modelo Assimétrico de Duas Mãos/Consulta. A Embrapa encaminhou

para seus seguidores mensagens tanto de perfis institucionais (empresas, associações, entre outros) quanto de perfis pessoais (estudantes, jornalistas). Em seguida, com 42,18% das postagens, ressalta a categoria de Divulgação Institucional e com 7,8% de *tweets* a categoria Respostas. A Embrapa estabeleceu diálogo com um estudante e com dois perfis institucionais. Apesar da organização utilizar a comunicação unilateral de mão única, observa-se uma forte inclinação para adotar modelos de mão dupla, seja por meio de dar voz a outros perfis (*retweets*) ou para estabelecer diálogos diretos.

Repetindo a prática preferencial do Ministério da Agricultura, o Ministério do Meio Ambiente utilizou a categoria Divulgação Institucional em 88,7% das postagens, o que caracteriza o predomínio do modelo de Informação Pública/Informação. Em seguida, a categoria que se sobressai é a de *Retweets*, representando 10,9% das postagens. Este Ministério encaminhou *retweets* de perfis corporativos e pessoal. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente utilizou a categoria Respostas em uma de suas postagens, ou seja, apenas 0,3% do conteúdo. Apesar de se utilizar de práticas de mão dupla, a maior tendência deste perfil é para utilização de postagens de Divulgação Institucional, o que caracteriza que o modelo mais adotado é o de Informação Pública/ Informação.

No caso do Ibama também há preferência pela Divulgação Institucional, porque 100% dos *tweets* encaixam-se nesta categoria de comunicação via Twitter. Portanto, o modelo de Informação Pública/ Informação foi o único utilizado pelo Ibama, que não postou *tweets* nas outras categorias, o que poderia indicar uma tendência ou abertura para a utilização de modelos de mão dupla.

## Conclusão

Conclui-se nesse estudo que o Twitter pode ser uma ferramenta que proporciona um relacionamento simétrico ou assimétrico das organizações com seus públicos, dependendo do seu uso, se para divulgação, consulta pública, abertura ao diálogo ou mesmo duas dessas modalidades juntas, e também da situação vivenciada pela organização.

Diante dos resultados obtidos com a análise das quatro instituições públicas pesquisadas, este estudo aponta que o modelo de Informação Pública/Informação, caracterizado pela Divulgação Institucional, é predominante entre as instituições pesquisadas (81,6% das postagens). Considerando o alto volume total de *tweets* enviados, a categoria Respostas – que representa a conversa direta/diálogo – foi utilizada em apenas 1% das postagens, o que é um número baixo.

Mesmo tendo em mãos recursos capazes de estabelecer relações simétricas, as organizações preferem a segurança do tradicional modelo de comunicação descendente, tendo o governo como emissor e o cidadão como receptor. Como as organizações públicas não se apoderaram de todas as disponibilidades comunicacionais proporcionadas pelo Twitter – com destaque para a interatividade, por exemplo – o seu comportamento é reativo.

## Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas

Os resultados desta pesquisa, de certa forma, corroboram o que diz Brandão (2009) sobre a comunicação governamental brasileira ser tradicionalmente de natureza publicitária, de divulgação de suas ações na mídia, ou seja, com o foco principal do relacionamento ser com a mídia/jornalistas, e em menor grau com o cidadão.

Apesar desta tendência na comunicação das organizações públicas, percebe-se um avanço por parte das assessorias de comunicação governamental, que estão buscando criar e manter diferentes perfis oficiais nas mídias sociais, o que pressupõe abertura ao diálogo e estabelecimento de interatividade.

O próprio governo reconhece o crescimento das redes sociais no Brasil e seu potencial de aproximação junto ao cidadão brasileiro, ao publicar a portaria no. 38 (Norma Complementar nº 15/IN01/DSIC/ GSIPR) no *Diário Oficial de União* em junho de 2012. No entanto, essa portaria está focada no estabelecimento de diretrizes de segurança da informação e comunicações para o uso das redes sociais, nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) direta e indireta. A portaria afirma que as organizações públicas podem individualmente expandir a abrangência da norma para outras ações como, por exemplo, estratégia de comunicação social e processo de gestão de conteúdo, dentre outras. Portanto, as diretrizes são bem focadas no estabelecimento de parâmetros de segurança para uso das redes sociais, mas questões como o planejamento estratégico de comunicação são delegadas às organizações públicas.

Todo esse movimento vivenciado por diversos atores sociais na contemporaneidade é impactado pela comunicação reticular – portanto, não linear – predominante nas redes sociais digitais. Essa comunicação em rede possibilita que vários atores dialoguem ao mesmo tempo, de diferentes lugares e, a princípio, sem hierarquia no poder de fala. É importante ressaltar que o controle sobre os fluxos de comunicação nas redes sociais digitais não deve ser objetivo das organizações. Por outro lado, o monitoramento sobre as conversações nas mídias sociais é almejado, principalmente porque auxilia na retroalimentação da comunicação, ajuda na percepção de possíveis crises e direciona para a solução de conflitos ou busca do entendimento.

Diante desse cenário de mudança social, na academia (Brandão, 2009; Duarte, 2009; Matos, 2009), busca-se elaborar um conceito de comunicação pública que prime pela construção da cidadania, em que a esfera pública possa ser um espaço de negociação entre o Estado, o governo e a sociedade.

Apesar das tentativas das instituições públicas para abrir novas frentes de aproximação com a sociedade, por intermédio do Twitter, o processo de comunicação horizontal – baseado no estímulo ao engajamento da – ainda tem muito a avançar no caminho do diálogo, da participação e da comunicação simétrica.

A partir dessa pesquisa ficam latentes algumas questões sobre o comportamento comunicacional reativo – que oscila entre o desejo e a dificuldade de estabelecer o relacionamento simétrico. Algumas hipóteses que surgem são: a insegurança das

organizações em aderir à inovação; a constante mudança da tecnologia da informação; o modelo de gestão adotado pelas organizações interferindo no fluxo de comunicação; o contexto cultural vivenciado por cada empresa, a ausência de capacitação dos profissionais de comunicação para gerenciar os processos de comunicação digital, o baixo número de profissionais para atender às exigências comunicacionais, e finalmente a pressão cada vez maior dos usuários das mídias sociais.

O cenário é complexo e irá demandar esforço redobrado das organizações públicas que pretendem atuar de forma estratégica nas mídias sociais. Portanto, há um grande desafio a ser vencido. Talvez um primeiro passo neste caminho seja avaliar os objetivos de cada organização, estabelecer as metas a serem alcançadas com a comunicação e, principalmente, verificar a existência de recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis para implementar e monitorar os projetos digitais. Além disso, a busca por uma postura mais transparente deve pautar a comunicação das organizações que pretendem contribuir com a construção de uma esfera pública mais democrática e participativa.

## Referências bibliográficas

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BAUMAN, Z. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação pública*. Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRASIL. Portaria nº 38: Norma Complementar nº 15/IN01/DSIC/GSIPR, de 21 junho de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília. Disponível em: < <http://dsic.planalto.gov.br/noticias/387-norma-complementar-no-15in01dsicgsipr>>. Acesso em: 27 jun.2012.
- BOYD, D.; ELLISON, N. B. Social network sites: definition, history and scholarship. 2007. *Journal of Computer-mediated communication*, 13 (1), article 11. Disponível em: <<http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- BOYD, D.; GOLDBER, S., & LOTAN, G. *Tweet tweet retweet: Conversational aspects of retweeting on Twitter*. Proceedings of HICSS-42. 2010. Disponível em <<http://www.danah.org/papers/TweetTweetRetweet.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2012.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 617p. (*A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v.1).
- CÔRREA, E. S. Comunicação digital: uma questão de estratégia e de relacionamento com públicos. In: KUNSCH, M. M. K (Coord.). *Organicom: revista brasileira de comunicação*

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

*organizacional e relações públicas*. Dossiê Comunicação digital, Ano 2, n.3, São Paulo, GESTCORP/ECA/USP, 2004, p.94-111.

\_\_\_\_\_. *Estratégias 2.0 para a mídia digital: internet, informação e comunicação*. 2.ed. rev. ampl. São Paulo: Senac, 2008. 217p.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

GRUNIG, J . Uma teoria geral das relações públicas: quadro teórico para o exercício da profissão. In: GRUNIG, J; FERRARI, M. A.; FRANÇA, F. *Relações públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. 2.ed. rev. ampl. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. 319p.

FERRARI, M. A . Contexto Global e Latino-Americano da Comunicação e Relações Públicas. In: GRUNIG, J; FERRARI, M. A.; FRANÇA, F. *Relações públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. 2.ed. rev. e ampl. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. 319p.

FINURAS, P. A. Pessoas e Carreiras na Era da Globalização. In: FINURAS, P. A. *Gestão Intercultural: pessoas e carreiras na era da globalização*. 2.ed. Lisboa: Editora Silabo, 2007. p 23-57.

KONDO, S. et.al. *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: MP, SEGES, 2002 (Coleção Gestão Pública).Disponível em: <[http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A\\_508\\_0f64a35dc452d5e6ffe35ed18350cTransparenciaeresponsabilisaconosetorpublico.pdf](http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_508_0f64a35dc452d5e6ffe35ed18350cTransparenciaeresponsabilisaconosetorpublico.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

KUNSCH, M. M. K. Planejamento estratégico da comunicação. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas*. São Caetano do Sul: Difusão, 2008. p.107-124

MATOS, H. Comunicação pública, esfera pública e capital social In: DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, R.; CAETANO, R. *Mapa da comunicação brasileira*. Brasília: FSB Comunicações, 2011. 100p.

NÚCLEO de Informação e Coordenação do Comitê Gestor da Internet, Tecnologia da Informação e da Comunicação no Brasil – TIC DOMÍCILOS E USUÁRIOS 2011. Disponível em: <<http://cetic.br/usuarios/tic/2011-total-brasil/>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

RAO, L. *Twitter added 30 million users in the past two months*. Tech Crunch. Disponível em: <<http://techcrunch.com/2010/10/31/twitter-users>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

RECUERO, R. *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009. 191p. Coleção Cibercultura.

ROSA, R; RUSSEL, R. *Comunicação organizacional no twitter: um estudo das empresas Natura, Vivo e Submarino*. Disponível em: <[www.ppgcomufjf.bem-vindo.net/lumina](http://www.ppgcomufjf.bem-vindo.net/lumina)>  
Acesso em: 16 jun. 2012.

TWITTER. *A forma mais rápida e simples de ficar perto de tudo que você gosta*. Disponível em:  
<<https://twitter.com/about>.> Acesso em: 14 jun. 2012.

## Políticas públicas de cultura digital e o espaço público político

*João Robson Fernandes Nogueira*

### Resumo

Nosso objetivo neste artigo situa-se na realização de um exercício reflexivo a partir do Programa Cultura Viva, do Ministério da Cultura (MinC), explorando alguns aspectos contemporâneos da interação entre políticas públicas culturais e tecnologias de informação e comunicação (TICs), relacionados principalmente à ampliação dos direitos socioculturais por meio de processos deliberativos. Neste sentido, observa-se o aparecimento de novas estratégias políticas governamentais para dar forma e significado à cultura e às artes, relacionadas a lógicas próprias de nosso contexto histórico.

**Palavras-chave:** Espaço público político, políticas públicas culturais, Ponto de Cultura, tecnologias de informação e comunicação (TICs).

## Introdução

A centralidade da *cultura* em relação a diversas dimensões da vida social contemporânea tem se intensificado com os novos efeitos da globalização acelerada, mas as formas como ela é experimentada, compreendida e atribuída de valor são profundamente modificadas por novas estratégias político-econômicas de legitimação. A reformulação do papel do Estado em relação às políticas culturais na primeira gestão do governo Lula, e do ministro da Cultura Gilberto Gil (2003-2006), revela um posicionamento inédito em relação à política cultural e às TICs que se insere a esse mesmo contexto *global*.

Nas últimas décadas a intensificação dos processos de globalização tem se associado, sobretudo, ao aperfeiçoamento da informática e dos meios de comunicação que permitem, numa perspectiva macrossocial, crescente flexibilidade nas movimentações de capital e maior alcance da indústria cultural na distribuição de seus conteúdos e (sub)contratação de prestadores de serviços para suas produções. Paralelamente a essas mudanças, observou-se ainda o declínio global dos Estados e agências públicas na regulação das relações sociais diante do poder corporativo transnacional; e como resultado, a organização da sociedade civil de diferentes formas para agir e intervir em seu meio (Castells, 2003).

Segundo o autor, com o funcionamento das estruturas de poder em redes globais de informação, há uma tendência crescente de mobilização social através da canalização de aspirações culturais locais, por meio das mesmas tecnologias que servem como peças fundamentais para os novos *motores* da economia. Além de pré-requisito para a plena participação no estágio informacional do capitalismo – marcado pela dinamização dos intercâmbios comerciais e pelas novas divisões internacionais do trabalho relacionado à cultura as apropriações tecnológicas provocam crescentes transformações na organização institucional e nas práticas sociais.

Apesar da grande disparidade de penetração das TICs no mundo e embora o acesso no Brasil ainda seja baixo, deve-se levar em conta o aumento rápido do número de atores individuais e coletivos que fazem uso dessas novas tecnologias; embora o ritmo de crescimento seja nacional e mundialmente distribuído de forma muito irregular e com consequências profundamente contraditórias (Silva, 2011). Mas, de fato, o intercâmbio de conteúdo simbólico tem sofrido profundas modificações com as inovações tecnológicas: as interações interpessoais presenciais crescentemente cedem espaço para as interações

mediadas e para as interações quase-mediadas – aquelas que os atores estabelecem com os conteúdos dos meios e dos aparatos de comunicação e informação (Thompson, 1998).

O crescimento exponencial do ciberespaço revela uma multiplicidade efêmera de *bens culturais* dispersos em uma variedade de sítios, continuamente recriados e atribuídos de novos significados, na medida em que a internet possibilita formas acessíveis e variadas de distribuição de conteúdos. Diversas e diferenciadas camadas de informação agregam-se aos produtos culturais, sinalizando a constituição de um novo tipo de “conhecimento” necessário para a produção, circulação, e, no limite, para a sua própria compreensão (Almeida, 2008).

O desenvolvimento intelectual e artístico, uma vez que possibilita a ampliação das capacidades interpretativas e reflexivas, torna-se fundamental para se decifrar e contextualizar o conteúdo informativo dos produtos culturais presentes na rede, mas o que queremos salientar, contudo, é que as informações são *secundárias* em relação aos sistemas de conhecimento, são os esquemas socioculturais de interpretação que dão a ela seu *status* e seu valor (Almeida, 2008).

Interessa-nos neste artigo realizar um exercício reflexivo sobre a política cultural do Programa Cultura Viva, explorando alguns aspectos contemporâneos da interação entre seres humanos e TICs, relacionados principalmente à ampliação dos direitos socioculturais por meio de processos deliberativos; na medida em que o Estado lança mão de estratégias políticas para dar forma e significado à cultura e às artes que se inserem às novas lógicas características de nosso contexto histórico.

## Espaço público político

Segundo Jürgen Habermas, qualquer interação social que se alimente da liberdade comunicativa movimenta-se num *espaço público*. As esferas públicas, abstração originada dos processos comunicativos gerados a partir das estruturas físicas que dão suporte às interações sociais, são categorizadas pelo ator de acordo com as formas de interação que as constituem, dando origem às seguintes esferas públicas parciais: *esferas públicas episódicas* – formadas a partir das conversações em bares, cafés, e nos encontros na rua; *esferas públicas da presença organizada* – constituídas a partir de encontros, reuniões periódicas, congressos religiosos ou públicos de teatro e concertos; e a *esfera pública abstrata*, produzida pela mídia – com seus leitores, espectadores, ouvintes e internautas (Habermas, 2003, p.107).

O conjunto dessas esferas públicas parciais forma uma complexa rede ramificada espacialmente num sem número de arenas mais ou menos especializadas, porém “porosas”, por constituírem-se a partir da linguagem comum ordinária. Segundo Habermas (2008, p.13), essa *esfera pública* caracterizada como *política* constitui uma estrutura intermediária entre o núcleo do sistema político administrativo e sua periferia – formada pelos sistemas de ação

especializados em funções e pelos setores privados do mundo da vida –, facilitando processos deliberativos de legitimação ao “filtrar” os fluxos comunicativos da *sociedade civil* e condensá-los em discursos políticos “enfeixados” em temas específicos, que são transformados em questões de interesse geral; uma vez que as associações e organizações livres possuem maior sensibilidade para captar os problemas sociais advindos das esferas privadas, quase não captados pelas rotinas administrativas das instituições decisórias.

As diferenças de opinião e a luta por maior influência constituem assim o empreendimento *comum* de construção da esfera pública política de modo mais ou menos racional –, onde propostas, informações e argumentos relevantes para a sociedade são lançados *cuidadosamente*, a fim de produzir atmosfera consensual capaz de exercer pressão sobre os parlamentos, tribunais e governos em benefício de certas políticas. A esfera pública política é mobilizada pela “pressão” de uma *opinião pública*, cujas “relações de força” em seu interior modificam-se tão logo a percepção de problemas sociais suscita uma nova *consciência de crise* na periferia do sistema político, permitindo aos *atores da sociedade civil* o estabelecimento de papéis políticos mais ativos e conscientes (Habermas, 2003).

Em condições “ideais” um sistema político sensível a influências da opinião pública se conectaria com o maior número possível de esferas públicas e integrantes da sociedade civil, tornando manifesto o que amplos e conflitantes setores da população consideram, sob a luz das informações disponíveis, como sendo as interpretações mais plausíveis sobre as questões controversas em pauta; mantendo assim uma opção política legítima e suscetível de ser renovada a todo momento, fundamental para a constituição de uma sociedade civil democrática. Mas esse modelo depende da capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos através de esferas públicas autônomas, e capazes de ressonância, que introduzam no sistema político os conflitos existentes na periferia (Habermas, 2008).

As sociedades ocidentais contemporâneas revelam, de fato, um aumento impressionante do volume da comunicação política, mas a esfera pública política é dominada por um tipo de comunicação mediada que não apresenta as características da *deliberação política* descrita por Habermas. O poder de influência do espaço midiático é um recurso privilegiado de seguimentos sociais específicos, cujas *opiniões publicadas* no fluxo desordenado de mensagens advêm especialmente de políticos, lobistas e grupos de pressão, advogados, especialistas convidados a oferecer conselhos, empreendedores morais que geram atenção para questões supostamente negligenciadas e intelectuais que adquiriram uma reputação reconhecida em algum campo do saber e que se engajam em discursos públicos com a intenção de promover interesses gerais (Habermas, 2008, p.14).

Para atingir o grande público e a “agenda pública”, os temas necessariamente têm de passar pela abordagem controversa da mídia. Encenações e dramatizações, ações *espetaculares*, protestos em massa e longas campanhas fazem parte das estratégias para que os meios de comunicação de massa se interessem pela questão e a transmitam para suas amplas audiências. Busca-se dessa forma o amplo o assentimento desse público – *convencidos* através

de contribuições compreensíveis e interessantes sobre temas supostamente relevantes –, angariando o apoio necessário para que os temas sejam escolhidos e tratados formalmente pelo núcleo do sistema político. O limiar entre a *esfera privada* e a *esfera pública* é definido através das *condições de comunicação modificadas*, que canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra (Habermas, 2003, p.98).

Na medida em que a vida social torna-se cada vez mais “mediada” pelas informações e imagens veiculadas pelos canais de comunicação, revela-se sua acentuada e abrangente influência em relação aos jogos políticos econômicos e sociais. O esquema de forças atuante sobre a construção simbólica do imaginário nacional é profundamente influenciado pelos conteúdos da indústria cultural e pelo poder continental das mídias tradicionais, muito concentradas nas mãos das elites econômicas e políticas regionais.

Uma vez que as opiniões públicas representam potenciais de influência política – utilizadas, por exemplo, para interferir no comportamento eleitoral ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governais e tribunais –, segundo Habermas (2003), existe uma referência implícita ao discurso racional – ou à competição por melhores razões – dentro de toda ação comunicativa. Mas a busca por influência na esfera pública política baseia-se não só em argumentações e negociações que seguem critérios de “validade”, mas também na “credibilidade” dos atores sociais, *medida* pelo “capital social” e “cultural” que acumulam em termos de visibilidade, preeminência, reputação ou *status* moral, adquiridos muitas vezes por meio de campanhas e linguagens capazes de mobilizar *convicções* ou por fontes potenciais de ameaça (Habermas, 2008, p.17).

Os grandes produtores de informação impõem-se na esfera pública política através de seu profissionalismo, qualidade técnica e apresentação pessoal, ao passo que os atores coletivos e movimentos sociais, que operam fora do sistema político e de organizações e associações formais, têm normalmente menos chances de influenciar conteúdos e tomadas de posição quanto às políticas públicas de comunicação. A sociedade civil e a esferas públicas possibilitam uma *margem de ação* muito *limitada* para movimentos políticos e sociais não institucionalizados, pois a formação de uma sociedade “dinâmica” de pessoas privadas só seria possível em um contexto de cultura política livre e de uma esfera privada intacta, baseada num mundo da vida *racionalizado* (Habermas, 2003, p.104).

Como geralmente as forças do setor privado não são capazes de alcançar a satisfação de todos os interesses por informações públicas, segundo Toby Mendell (2011), é de responsabilidade de um governo democrático gerir as complexas questões acerca das políticas públicas de comunicação, contribuindo para o desenvolvimento de novos meios e métodos participativos na criação, difusão e recepção de informações, favorecendo assim práticas mais conscientes de interação política. Seu campo de estudo, contudo, baseia-se na análise comparativa entre uma série de países que combinam uma tradição de práticas bem estabelecidas com um arcabouço jurídico que garante a circulação de fluxos de informações independente de necessidades político-econômicas.

A história das instituições públicas nacionais ocupadas com questões referentes à comunicação governamental, criadas principalmente a partir dos anos 1950, revela, entretanto, a predominância da propaganda persuasiva para a formação da opinião pública de acordo com as necessidades das autoridades do poder executivo; com pouco ou nenhum compromisso com a verdade (Bucci, 2009).

Mas apesar da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, atualmente a sociedade civil apresenta maiores chances de *inverter* a direção desse fluxo comunicativo nas esferas públicas e no sistema político, mobilizando um saber alternativo baseado nas interpretações públicas de suas experiências e interesses sociais, apoiando-se em *avaliações especializadas* e *traduções próprias* capazes de influenciar a formação institucionalizada da opinião e da vontade (Habermas, 2003, p.100). Além disso, como afirma Canclini (2005, p.184), apesar das manipulações midiáticas e da concentração monopolista e transnacional das indústrias culturais, “não há meios de comunicação onipresentes nem audiências passivas”.

Contudo, as *opiniões publicadas*, construídas por elites políticas e audiências difusas, exercem um tipo de pressão suave na forma “maleável” do pensamento das pessoas, não exercendo, portanto, um poder político de fato, apenas *influência* gerada pelos discursos e controvérsias públicas (Habermas, 2003, p.105). A comunicação política mediada na esfera pública facilitaria processos de legitimação deliberativa somente se um sistema mediático autorregulador adquirisse independência com relação a seu ambiente social, aceitando imparcialmente as preocupações e sugestões do público, e se houvesse um *feedback* entre o discurso informado pelas elites e uma sociedade civil responsiva, formando um público esclarecido e capaz de aprender e de criticar (Habermas, 2003, p.108).

A *deliberação política* descrita por Habermas é um mecanismo de aprendizado cooperativo e de busca coletiva por soluções para problemas comuns a partir de rotinas diárias nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. À medida que a formação de uma esfera pública política apresenta forte apoio da sociedade civil, a autoridade do público que toma posição se fortalece no decorrer dessas controvérsias públicas, auxiliando-os a exercer influência político-publicitária sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade.

## Políticas públicas nacionais de comunicação e cultura

Em face do período de redemocratização do país e da concomitante privatização de setores nacionais estratégicos – baseada no discurso do desenvolvimento e emancipação –, a estratégia de um maior afastamento do Estado na concepção e na implementação de uma política cultural que reproduziria as crescentes desigualdades socioeconômicas encontrou grande aderência no Brasil (Santos, 2011). A formulação de leis de incentivo baseadas na renúncia fiscal do Estado como a Lei Rouanet –, em última instância, delega aos departamentos de *marketing*

das transnacionais atuantes no Brasil a decisão sobre as produções que serão fomentadas, privilegiando assim os grandes acontecimentos culturais – majoritariamente das regiões Sudeste e Sul –; ou seja, os que apresentam maior probabilidade de retorno, como valor publicitário ou comercialização da atividade (Yúdice, 2006).

A noção de “civismo” exercerá maior influência somente nas políticas *contemporâneas* de comunicação e cultura; expressando as mudanças na realidade política nacional. Novos mecanismos de interação são estabelecidos entre Estado e sociedade civil, a partir do reconhecimento do sujeito nas decisões governamentais – marca dos últimos governos formados por quadros de um partido político de base popular. Esse modelo que *pretendeu* ser radical no atendimento às expectativas sociais por políticas afirmativas e redistributivas resultou ao menos em um aumento *substantivo* das esferas públicas voltadas à cogestão participativa.

A reestruturação estratégica dos mecanismos de financiamento através da participação direta do Estado revela-se como uma alternativa para a diminuição das assimetrias na alocação de recursos para a área cultural ao fomentar modalidades historicamente à margem dos espaços de representação e mediação. Criado em 6 de julho de 2004, o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva

*trouxe importantes mudanças na maneira de se pensar e se tratar a questão da cultura e das novas TICs. Somadas ao seu desenvolvimento acelerado e à maior possibilidade de sua utilização pelas comunidades organizadas, as mudanças políticas na estrutura do Estado possibilitam o desenvolvimento de novos mecanismos de participação social para a criação de projetos de interesse público, além de novos meios para o estabelecimento de processos comunicativos entrelaçados ao cotidiano comunitário dos movimentos socioculturais e a seus espaços de atuação. (Brandão, 2007)*

O objetivo geral do MinC é, por meio de editais, firmar convênios e agregar recursos e novas capacidades a dinâmicas e circuitos culturais locais, reconhecidos como áreas vitais da cultura nacional (Brasil, 2004). A estratégia de descentralização administrativa e o fomento ao desenvolvimento endógeno das potencialidades comunitárias pretende-se materializar nos Pontos de Cultura; ação prioritária e eixo articulador das demais linhas do programa – relacionadas à apropriação tecnológica, à preservação de patrimônios imateriais, à formação de agentes mediadores e à criação de redes de parcerias com outros equipamentos culturais.

Instalações físicas já existentes onde se desenvolvam atividades artísticas em diversas formas de expressão (como teatro, música, dança, audiovisual, artes gráficas e plásticas), articulando diferentes grupos sociais (comunidades rurais, indígenas, núcleos populacionais afro-brasileiros, populações ribeirinhas) e manifestações populares (candomblé, *hip-hop*, capoeira, maracatu, folia de reis, bumba meu boi), organizadas a partir de distintas práticas culturais (como cineclubismo, multimídia e cultura digital, mercados alternativos, bibliotecas, rádios, centros culturais e núcleos de memória), ao terem seus projetos aprovados tornam-se um Ponto de Cultura (Pereira, 2011).

Ao recurso total de R\$185 mil, direcionado para o desenvolvimento de suas atividades culturais – divididos em quatro parcelas semestrais –, é adicionada verba de R\$ 20 mil aos pontos contemplados pela Ação Cultura Digital, destinados à aquisição de equipamentos multimídia em *software* livre para a criação de um pequeno estúdio de gravação para a produção audiovisual, e para o fomento ao desenvolvimento de redes de compartilhamento de conteúdos (Brasil, 2004).

Em localidades com grande concentração de pontos podem ser conveniados Pontões de Cultura para a integração e ampliação de suas atividades. A partir de recursos de até R\$ 500 mil, captados junto a governos locais e empresas públicas e privadas, essas estruturas físicas visam o estabelecimento de uma rede horizontal de parcerias e de troca de conhecimentos entre os pontos e outras entidades da sociedade civil em seu território de atuação, como forma de impulsionar e dar visibilidade a iniciativas artísticas e culturais (Brasil, 2004). Os objetivos do Programa não se restringem, portanto, à preservação da diversidade do patrimônio imaterial existente no sistema cultural nacional, mas se direcionam para a criação de contextos – físicos e virtuais – pelos quais as diferentes singularidades possam se expressar, conviver e compartilhar objetivos (Vilutis, 2011).

Essas políticas priorizam núcleos populacionais de baixa renda, jovens em situação de vulnerabilidade social, estudantes da rede básica de ensino, agentes culturais, artistas, professores e grupos socioculturais (Brasil, 2004). A legitimação de diferentes processos de criação cultural, múltiplas linguagens artísticas e propostas metodológicas se baseia na inexistência de projetos de desenvolvimento das atividades e modelos de instalações físicas a serem seguidos; reconhecendo assim as novas bases normativas que sustentam a vida democrática contemporânea.

Não restrito ao universo simbólico das “belas-artes”, nem expandido a tudo que se refere à produção de um grupo social, o conceito de *cultura* adquire significado de acordo com seu potencial reflexivo e representativo em relação a grupos sociais específicos. Essa concepção não está relacionada exatamente ao uso do *bem cultural* em si, mas ao *processo* envolvido em sua criação, por meio da troca de experiências e práticas pedagógicas, cujo sentido será aquele que lhe for impresso pela interação performática dos participantes a partir do contexto de sua execução – suas regras, convenções, expectativas e capacidades (Coelho Netto, 2008).

Os Pontos de Cultura emergem como espaços públicos capazes de articular potencialidades culturais por meio de projetos de intervenção pública, de socialização e de mobilização de experiências artísticas. Suas ações não são exatamente voltadas à profissionalização no campo das artes, mas para a potencialização de atividades que envolvam a experimentação e expressão de linguagens, informações e valores estéticos voltados para a formação artístico-simbólica de jovens e agentes multiplicadores de suas atividades – a partir de experiências digitais e estéticas de criação, fruição e difusão de representações culturais.

## A cultura digital

O otimismo muitas vezes presente nas práticas de *inclusão digital* costuma desconsiderar que as tecnologias não são instrumentos de mudança por si só, cujas possibilidades estão intimamente relacionadas aos elementos sociais e culturais que contextualizam sua apropriação. Segundo Manuel Castells (2003), a correlação entre sociabilidade física e virtual gera um efeito cumulativo: possibilita a potencialização da sociabilidade de base comunitária e o alargamento das possibilidades de acesso a uma multiplicidade de contextos culturais. A internet é o componente estrutural que permite a interconexão global e as trocas de documentos e arquivos, mas a capacidade reflexiva para utilizá-la é o elemento de divisão social mais importante que a própria conectividade técnica, por condicionar em diferentes níveis a organização das atividades econômicas e sociais (Castells, 2003).

Em relação ao que o governo se refere por *cultura digital*, revelam-se novas estratégias de estímulo à produção e distribuição de conteúdos vinculados aos canais de informação, através do apoio dos gestores culturais na capacitação dos usuários em competências técnicas, conhecimentos e atitudes críticas. Solução economicamente viável em face ao monopólio das grandes corporações fornecedoras de conteúdo e infraestrutura informática, a adoção do *software* livre almeja o estabelecimento de práticas autônomas em relação aos equipamentos multimídia e às linguagens digitais pelas quais funcionam, de modo que se possa modificar os código-fonte dos *softwares* de acordo com suas necessidades de aplicação (Silva, 2011).

Segundo pesquisa do autor supracitado, quase dois terços dos Pontos de Cultura pesquisados adotaram a Ação Cultura Digital, e destes, mais da metade adotaram ferramentas livres e utilizaram conhecimentos técnicos na realização das oficinas e atividades culturais. De acordo com seus relatos, a Ação foi frequentemente reportada como uma iniciativa muito importante, mas com problemas significativos para sua plena execução, como a falta de acompanhamento pelo MinC, assistência técnica inadequada e outras dificuldades referentes ao uso de ferramentas livres, como falta de intimidade e inadequação de algumas delas para o uso no campo artístico, sobretudo no campo audiovisual.

Num sentido mais amplo em relação ao aspecto tecnocrático, a apropriação social das tecnologias no contexto dos Pontos de Cultura, relacionada à produção audiovisual colaborativa e ao intercâmbio de bens culturais, envolve a capacitação dos indivíduos em habilidades que permitam a utilização das tecnologias em práticas socialmente significativas (Warschauer, 2006).

Essas habilidades básicas e avançadas compreendem o domínio sobre os processos e práticas por meio dos quais a informação culturalmente significativa está codificada, consideradas assim como um pré-requisito para a participação efetiva na *sociedade da informação* e uma forma de defesa crítica contra as mensagens vendidas pela indústria cultural – pois ampliam as possibilidades de expressão cultural, participação cívica e deliberação democrática por meio da vinculação de conteúdo informativo a respeito de questões e problemas relacionados ao convívio social (Livingstone, 2008).

Em muitos aspectos e, principalmente, para muitas pessoas, a internet pode ser vista como uma simples ferramenta que propicia o acesso remoto e personalizado a recursos produzidos pelas indústrias culturais. A prática resultante dessa postura torna o usuário dependente em relação aos serviços oferecidos, uma vez que o arranjo tecnológico, os acordos comerciais e a legislação de propriedade intelectual são concebidos para favorecer interesses corporativos (Castells, 2003).

Pode-se verificar a existência de Pontos onde sua utilização não se amplia para além de um simples “quadro de anúncios”, limitada à exposição de dados referentes às atividades culturais desenvolvidas e a possibilitar a manifestação da opinião pública por meio dos comentários adicionados aos *sites*, *weblogs* ou redes sociais nas quais fazem parte. Essas limitações muitas vezes estão relacionadas não à falta de recursos humanos e capacidades intelectuais e criativas, mas a recursos financeiros insuficientes e a existência de ambientes digitais pouco familiares e inconsistentes. Ao invés de um mero sistema computacional para armazenamento e acesso a informações eletrônicas, as transformações culturais preconizadas pelo MinC só seriam de fato alcançadas se o ambiente virtual possibilitasse a criação coletiva de canais de mediação para fomento à diversidade cultural e à deliberação democrática.

A apropriação crítica e reflexiva da internet e TICs acopladas, contudo, fornece um contexto e um artefato cultural privilegiado para a organização social e para as ações políticas, ao expandir os campos comunicativos horizontalizados. O uso desses dispositivos de representação como fonte de cooperação e resistência política auxilia na tematização de repertórios culturais, lógicas e códigos de conduta que não coincidem com os do Estado e do mercado (Santos, 2011).

## Cultura como recurso para a política

A utilização estratégica da *cultura* como instrumento de desenvolvimento humano aposta, segundo George Yúdice (2006), no aproveitamento da infraestrutura e dos recursos disponíveis para a potencialização de ações que influenciem na diminuição dos problemas sociais e na melhoria das questões políticas locais, auxiliando assim na coesão e redução dos focos de tensão e violência. O estímulo à *cultura* através de processos institucionais e discursivos são formas de incentivar a auto-organização de grupos marginalizados para que tenham condições de se articularem em torno de demandas e desejos coletivos, desenvolvendo as práticas dentro das quais se tecem suas aspirações.

À primeira vista, pode parecer que o investimento em políticas públicas culturais visa o estabelecimento de um governo mais efetivo, uma vez que a organização das relações sociais através da congregação de interesses culturais pode elevar a autoestima e os sentimentos de pertencimento comunitário; capacitando a sociedade civil para melhor suportar os problemas e os traumas da vida cotidiana (Yúdice, 2006). Por outro lado, a ampliação dos

espaços de criação, fruição e intercâmbio cultural possibilita a apropriação – a partir de processos de decodificação, incorporação e reinterpretação – de diferentes informações, linguagens artísticas e valores estéticos, influenciando na ampliação das capacidades criativas e expressivas dos indivíduos (Brasil, 2004).

A reflexão crítica sobre as obras, sobre si mesmos e sobre os espaços políticos e culturais – virtuais ou físicos – pelos quais transitam, possibilita aos indivíduos a ampliação da percepção da realidade e um aumento da autonomia em relação à criação de novas representações de suas contradições sociais; favorecendo seu reconhecimento como atores de seus próprios projetos de intervenção e (re)significação dos espaços públicos (Vilutis, 2011).

O engajamento participativo e a liberdade de formação de opinião de modo crítico e autônomo dependem do livre recebimento de informações de utilidade pública sob ampla variedade de questões e vista por diferentes perspectivas (Brandão, 2007; Bucci, 2007; Mendell, 2011). A comunicação pública torna-se, dessa forma, parte integrante e fundamental da dinâmica e da mobilização política desses movimentos, o que justifica considerá-la como bem público a ser apropriado de acordo com os interesses individuais da coletividade – entendidos a partir de sua complementaridade e indivisibilidade (Brandão, 2007).

A partir das ações e vivências em seus territórios de identificação, de produção e reprodução cultural, os indivíduos se apropriam de uma variedade de repertórios nos circuitos midiáticos globais através de processos complexos de confrontação, assimilação, reinterpretação e recodificação (Canclini, 2005). Essa “tensão” cada vez maior entre a oposição localismo/globalização constitui o processo pelo qual o tecido social comunitário é constituído, gerando amplas e profundas transformações culturais, políticas e econômicas; onde não há, contudo, a “obliteração do velho pelo novo”, mas a formação de alternativas híbridas – com a resultante *perda* da objetividade da vida local fora de sua relação com o “global” (Hall, 2005).

A versatilidade das identificações *culturais* se caracteriza pela articulação de tradições descontínuas e repertórios colecionados, mas o que se vê não é uma simples dissolução do *sujeito* em meio a múltiplos pertencimentos, mas uma recomposição dos fragmentos culturais de modo que façam algum sentido em relação a suas expectativas e desejos (Canclini, 2005). Dessa forma, é cada vez menos possível afirmar que certas culturas híbridas não sejam autênticas, uma vez que se multiplicam o número de permutações de dinâmicas e formações culturais antes isoladas, criando novos estilos de vida e novas culturas muitas vezes com base nos elementos de uma cultura amostrada em outra (Yúdice, 2006).

Essas transformações não são apenas inevitáveis, como, sobretudo, desejáveis, uma vez que a vivência das novidades culturais de forma coletiva e seletiva (cada vez mais necessária dada à dispersão e à fragmentação das referências culturais) – mais do que a preocupação em preservar e afirmar um suposto caráter único e legítimo do que é *tradicional* – cria um campo de formação para a vida pública, na qual se constroem processos de conscientização política. A *cultura* apresenta um papel central na constituição da subjetividade, no desenvolvimento

das capacidades criativas e da própria identidade, além de transformar os modelos teóricos de compreensão e expressão da realidade social (Hall, 1997).

Toda prática social apresenta uma dimensão cultural na medida em que gera e requer seu próprio sistema de significados, não de forma fixa, mas como um subconjunto de características selecionadas a partir de vários contextos e mobilizadas estrategicamente com o objetivo de se articular as fronteiras da diferença pelas quais os grupos se enfrentam, se aliam, negociam e compartilham; inclusive internamente, uma vez que as idiossincrasias de seus integrantes não se resolvem numa síntese integradora, mas se acomodam de modo mais ou menos pacífico, de acordo com os aspectos identitários que os definem no momento e que tomam forma em seus processos culturais e políticos (Coelho Netto, 2008).

A democratização de informações e bens culturais, como um dos principais objetivos do Programa, envolve a construção de ambientes que estimulem sua (re)significação de forma coletiva por meio de processos de reflexão e questionamento. A definição conceitual e metodológica dos pontos é construída, na medida em que se desenvolve a partir da interação com a realidade social e da incorporação de novas experiências culturais. A expressão artística reflexiva e a significação dos espaços de vivência podem ser considerados fatores, dentre inúmeros outros, indispensáveis para o desenvolvimento humano e social; proporcionando aos mais jovens uma formação extracurricular mais ampla, combinando conhecimentos diversos e influenciando o desenvolvimento de práticas de leitura e construções discursivas.

De fato, o Programa Cultura Viva, e as apropriações tecnológicas numa perspectiva mais ampla, possibilitam a alteração das assimetrias nas relações de força existentes na produção e distribuição de bens culturais, capitaneada pela indústria cultural por intermédio do poder aglutinador das grandes corporações midiáticas; mas dificilmente conseguirão, pelo menos num futuro próximo, estabelecer uma ampla rede de produção colaborativa e circulação de bens culturais que possibilite uma maior participação de grupos marginalizados nos discursos reconhecidos em relação à sociedade (Santos, 2011). Não se pode negar, entretanto, que a circulação de conhecimentos e bens culturais, ainda que precária e não universal, acentue o trânsito cultural, continuamente renovado e atribuído de novos sentidos.

## Considerações finais

Contemporaneamente há um significativo crescimento da organização social estratégica e das possibilidades de manifestação e intercâmbio cultural nos espaços formados pelos fluxos de informação e comunicação em temas de interesse público – por meio de conferências, fóruns, ouvidorias e mesas de diálogo –, conferindo um ambiente cada vez mais favorável para a decisão conjunta acerca de temas prioritários para a elaboração, implementação e avaliação de projetos sociais e grandes políticas públicas. Contudo, o contexto social nacional ainda é marcado por elevada exclusão sociocultural e

baixos níveis de engajamento na criação e fruição de bens culturais, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas e em relação a indivíduos e famílias com extratos de renda mais baixos – resultante de um processo histórico de apropriação desigual dos bens econômicos e culturais.

A ausência de algumas condições fundamentais compõe o quadro de precariedade no qual o Programa é muitas vezes desenvolvido, como a falta de recursos e a difícil conectividade entre suas linhas de ação e entre os próprios Pontos, que parecem ser as fragilidades mais relevantes para a restrição do alcance de suas dimensões educativas, sociais e culturais (Vilutis, 2011). Seu impacto na vida cotidiana dos grupos vai depender da continuidade da ação cultural após o término do repasse.

O Estado aposta na multiplicação da metodologia desenvolvida, a partir da capacitação de agentes culturais e do estabelecimento de parcerias e redes de apoio e cooperação entre uma multiplicidade de atores e instituições envolvidos com a área cultural que assegurem seu desenvolvimento (Brasil, 2004). O efeito das ações é visível, mas os números estão muito aquém do discurso oficial e, sobretudo, das demandas da grande parcela social excluída. De imediato seu potencial apresenta-se mais como uma *possibilidade* do que uma ampliação significativa dos espaços culturais democráticos (Silva, 2011).

Apesar de o discurso oficial se basear no estabelecimento de um processo endógeno de cogestão, não há acompanhamento efetivo por parte do governo nos processos, a não ser para cobrar a prestação de contas para liberação de novos recursos através de minuciosos relatórios e extensa documentação – entrave burocrático que muitas vezes não é adequado diante da flexibilidade requerida para o desenvolvimento de atividades artístico-culturais (Vilutis, 2011).

A comunicação pública com vias à negociação democrática de interesses vem apresentando um papel cada vez mais central na vida política do país, na medida em que crescem e se organizam formas mais diretamente influentes na formulação de políticas públicas ou na reivindicação de direitos a ponto de pressionar as instituições a se preocupar com a questão da cidadania (Brandão, 2007). Segundo a autora, esse processo torna-se cada vez mais vital não somente para o direito do cidadão de estar bem informado para assim fazer valer demandas e expectativas sociais, mas para a manutenção no povo das esperanças com relação ao futuro, motivando-os para o debate público e estimulando interações sociais democráticas.

A internet, enquanto novo espaço público ampliado, oferece instrumentos para novas experiências estéticas culturais e para a dinamização de processos políticos e sociais, exatamente pelas facilidades que proporciona à comunicação entre os grupos independente do espaço territorial (Silva, 2011). Contrariamente aos padrões da indústria cultural, as experiências nos Pontos de Cultura apontam, como um caminho possível, para o deslocamento e a emergência de novos espaços públicos de criação, fruição e compartilhamento de conteúdos simbólicos, possibilitando uma maior regulação da

esfera pública pela sociedade civil. Nesses processos endógenos de manifestação cultural registrados em unidades territoriais de agrupamentos humanos, os atores têm autonomia para destinar suas produções a um interesse puramente artístico e social.

Talvez esteja começando um tempo, como afirma Canclini (2005), de reconstruções menos ingênuas de lugares e sujeitos, de aparecimento de ocasiões para a atuação social verossímil em interseções compartilhadas confiáveis e duráveis, oferecendo um novo sentido às interações sociais e à presença coletiva no espaço público político.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. A. de. Mediações da cultura e da informação: perspectivas sociais, políticas e epistemológicas. *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciências da Informação*. v. 1, p.01-24, 2008.
- BRANDÃO, P. E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). *Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania*. Brasília, 2004.
- BUCCI, E. Caso Radiobrás: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública. In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CANCLINI, N. G. *Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
- CASTELLS, M. internet e sociedade em rede. In: MORAES, D. (org.). *Por uma outra comunicação*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- COELHO NETTO, J. T. Nem tudo é cultura. In: COELHO NETTO, J. T. *A cultura e seu contrário*. São Paulo: Iluminuras/OIC, 2008.
- HABERMAS, J. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: HABERMAS, J. *Espaço público e democracia: comunicação, processo de sentido e identidade social*. São Leopoldo: Unissinus, 2003.
- \_\_\_\_\_. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica, *Revista Líbero*, n.21, ano XI, 2008.
- HALL, S. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. In: THOMPSON, K. (org.). *Media and cultural regulation*. London; Thousand Oaks, Calif: Sage Publications; Milton Keynes: Open University, 1997.

- \_\_\_\_\_. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- LIVINGSTONE, S. *internet literacy: a negociação dos jovens com as novas oportunidades on-line*, *Revista MATRIZES*, n.2, ano 4, p.11-42, 2008.
- MENDELL, T. *Serviço público de radiodifusão: Um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco, 2011.
- PEREIRA, C. M. Política pública cultural e desenvolvimento local: análise do Ponto de Cultura Estrela de Ouro de Aliança (PE). In: BARBOSA, F.; CALABRE, L. (orgs.). *Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, E. G. Formulação de políticas culturais: as leis de incentivo e o Programa Cultura Viva. In: BARBOSA, F.; CALABRE, L. (orgs.). *Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011.
- SILVA, F. A. B. Cultura viva e o digital. In: BARBOSA, F.; CALABRE, L. (org.). *Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011.
- VILUTIS, L. Ação agente cultura viva: contribuições para uma política cultural de juventude. In: BARBOSA, F.; CALABRE, L. (orgs.). *Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011.
- THOMPSON, J. *A mídia e a modernidade: Uma teoria social da mídia*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.
- YUDICE, G. *A conveniência da cultura: os usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- WARSCHAUER, M. *Tecnologia e inclusão social*. São Paulo: Senac, 2006.



## Democratização da Áustria: política, educação e capital social

*Maria Fernanda de Moura Reis*

### Resumo

Neste artigo analisamos a reforma política austríaca do pós-guerra, que teve como um dos fundamentais pilares a educação. Conceituamos alguns pontos da Escola Nova, movimento de renovação do ensino presente em diversos países e que teve importante impacto neste momento de transformação pelo qual a Áustria passava. Abordamos o início da Reforma Escolar, dirigida por Otto Glöckel, que teve como objetivo reformular a educação para a nova república e preparar os alunos para a democracia que surgia naquele momento. Expomos alguns trabalhos sobre psicologia infantil de Karl Bühler, um dos principais teóricos desse processo. Esse período de transformação foi marcado também pela participação mundial de importantes personalidades da pedagogia, como o pensador e educador suíço Robert Dottrens, que descreve e analisa o processo histórico do movimento de renovação escolar. Relacionamos o capital social com a reforma educacional, pois seu conjunto de normas regula a reciprocidade, facilita a comunicação e o fluxo de informações, bem como amplia as redes de empenho cívico propondo novas ações da comunidade que modificarão a sociedade.

**Palavras-chave:** Áustria, escola nova, democracia, reforma escolar, capital social.

## Introdução

Contemplamos neste artigo<sup>1</sup> a reforma política austríaca, ocorrida ao final da Primeira Guerra Mundial e que teve como um dos principais pilares a reforma educacional. Com a derrota do Império Austro-Húngaro, o mapa político europeu foi redesenhado e a Áustria teve redefinidas as suas novas fronteiras políticas, formando um verdadeiro mosaico de etnias, idiomas e religiões. O país ainda teve de arcar com uma triste herança: todas as calamidades e misérias deixadas pelo extinto império e pela derrota na guerra. Com as novas fronteiras, a Áustria perdeu suas zonas mais ricas. A produção rural era bastante escassa e desordenada, o que provocava fome e miséria na população. Em suma, o país estava desfeito e desorganizado.

Com as primeiras eleições legislativas, ocorridas 1919, e com a vitória dos socialistas, os antigos súditos foram convertidos, pela nova Constituição, em cidadãos de uma democracia e a igualdade perante a lei foi reconhecida e ampliada a todos.

Entretanto, para que a nova nação fosse efetivamente consolidada, era preciso modificar o modo de pensar dos austríacos, que, segundo os reformistas, era de súditos servis e trabalhadores dóceis formados durante o império. O novo governo precisava de cidadãos livres, trabalhadores conscientes e pessoas com um forte sentimento de universalidade e humanidade (Bartley, 1978). Esses cidadãos não poderiam sair de outro lugar que não da escola (Dottrens, 1929). Era papel da escola permitir a todo cidadão o pleno aprimoramento de suas aptidões para garantir o desenvolvimento da nação. Além disso, todas as pessoas envolvidas com a educação formal precisavam ser impregnadas com esses novos sentimentos e ideais. Assim, os governantes do novo país visavam estimular principalmente a “atividade pessoal” (*Selbsttätigkeit*) e a educação integrada (Bartley, 1978), além de preparar os novos cidadãos para a democracia que era construída naquele momento (Moreno, 2000).

A Escola Nova, que foi um movimento de renovação do ensino especialmente forte na Europa, nos Estados Unidos e também no Brasil, desenvolveu-se com importantes

---

<sup>1</sup> Essa pesquisa faz parte da minha investigação e dissertação de mestrado, defendida na Faculdade de Educação da USP, em 2010 e intitulada O dicionário para escolas primárias de Ludwig Wittgenstein e a virada linguística.

impactos econômicos, políticos e sociais. Alguns dos princípios da Escola Nova teriam a função democratizadora de igualar as oportunidades. Procuraremos apresentar alguns dos princípios desse movimento antes de especificar as características e a importância do seu desdobramento austríaco. Ressaltamos que consideramos o caso da Áustria particularmente interessante, uma vez que a reforma no sistema educacional serviu como um dos principais pilares para a reestruturação política da nação.

Iniciaremos abordando alguns conceitos da Escola Nova, movimento bastante importante e com interessantes efeitos na reforma austríaca. Na sequência, apresentaremos alguns aspectos da reforma educacional naquele país e seus entrelaçamentos com o capital social.

Ainda que não fosse na época da reforma política e educacional austríaca utilizado o termo *capital social*, os governantes do novo país, ao estimularem a atividade pessoal e prepararem os novos cidadãos para a democracia, reconheciam as políticas de gestão educacional como um importante mecanismo para incentivar o acréscimo de capital social da criança, de todos os envolvidos no movimento reformista e, conseqüentemente, da sociedade.

No início do século XX, a educadora Lyda Hanifan (1916) procurou explicar a importância da participação comunitária para o êxito da educação, em torno da ideia do capital social. Ela observou a desvinculação social ocorrida nas escolas rurais em Virgínia do Oeste e que tinha como característica o isolamento gradual de seus alunos e famílias em relação à vida comunitária em decorrência do esvaziamento de diversas tradições cívicas.

A autora enfatiza a importância de se manter a participação e o engajamento da comunidade como meio para a manutenção da democracia e do desenvolvimento.

Hanifan explica que não utilizou o termo *capital social* de maneira habitual, mas o associou com noções de boa vontade, solidariedade, redes sociais, vizinhança, família e cooperativismo, ou seja, produtos intangíveis da vida comunitária que podem melhorar as condições de vida de seus membros. Ela assinala que, na medida em que um indivíduo se relaciona com outros de sua comunidade, vai acumulando capital social que pode satisfazer imediatamente suas necessidades sociais, o que contribuirá para o desenvolvimento de seu potencial social e, conseqüentemente, para a melhoria das condições de vida da comunidade. Afinal, a comunidade se beneficia com a cooperação de seus membros, assim como os indivíduos percebem, através das interações com os vizinhos, as vantagens da solidariedade e da cooperação mútua.

Como veremos, era preocupação do governo da Áustria envolver, de maneira engajada, os atores do processo, que deveriam visar o bem comum. Além disso, era consenso dos reformistas que o desenvolvimento da educação era de extrema importância para a elevação dos índices socioeconômicos. Procuramos refletir sobre a educação como instrumento de valorização e empoderamento do cidadão, permitindo o fortalecimento das redes de capital social e desenvolvimento nacional.

## A Escola Nova: alguns conceitos

O movimento da Escola Nova foi iniciado na Europa e nos Estados Unidos na transição do século XIX para o XX. Inspirado em Rousseau (1712-1778) e em sua noção de infância, privilegia a criança como indivíduo. Nesse novo regime, o papel da escola era o de *prolongar a infância* ou, ao menos, de explorar os caracteres próprios, as potencialidades genéticas, a curiosidade e a tendência infantil a experimentar (Claparède, 1973).

Na Escola Tradicional<sup>2</sup>, segundo os teóricos do movimento da Escola Nova, o aprendizado não era um processo que levava a novas descobertas ou à solução de problemas. Tudo o que se aprendia seria usado somente mais tarde. O aprendizado na infância era tão somente uma preparação para o que se desempenharia futuramente.

Um fator importante do século XIX refere-se à relação entre educação e sociedade desenvolvida na pedagogia moderna. Segundo Manacorda (2002), existem dois aspectos fundamentais: o primeiro deles é a transferência do processo de instrução técnico-profissional, que acontecia no ambiente do trabalho, para a escola; assim as crianças passam a aprender um ofício em lugar diferente do espaço de trabalho do adulto. O segundo refere-se à descoberta da psicologia infantil.

*O trabalho entra, de fato, no campo da educação por dois caminhos, que ora se ignoram, ora se entrelaçam, ora se chocam: o primeiro caminho é o desenvolvimento objetivo das capacidades produtivas sociais (em suma, da revolução industrial), o segundo é a moderna “descoberta da criança”. [...] Portanto, a instrução técnico-profissional promovida pelas indústrias ou pelo Estado e a educação ativa das escolas novas, de um lado, dão-se as costas, mas, do outro lado, ambas se baseiam num mesmo elemento formativo, o trabalho, e visam o mesmo objetivo formativo, o homem capaz de produzir ativamente. (Manacorda, 2002, p.304-305)*

Efetiva-se, assim, a aliança do saber com a indústria. Desenvolvem-se nesse período discussões e reivindicações pela busca da estatização, democratização e laicização da educação. Conforme mostra Manacorda (2002, p.358):

*Verifica-se a “aliança do saber com a indústria”: a instituição escola recebe do trabalho produtivo conteúdos culturais antes excluídos; as novas disciplinas científicas técnicas são o aspecto moderno dos inerentes às antigas artes mecânicas.*

<sup>2</sup> O termo Escola Tradicional é empregado para denominar as ideias pedagógicas que antecedem o movimento da Escola Nova e traz em seu bojo uma representação da pedagogia tradicional cunhada pela crítica como forma de justificar a necessidade de renovação e marcar sua contraposição.

Luzuriaga (1959, p.98) considera que, à medida que avança a participação do cidadão no processo de renovação da educação, surge a Educação Pública Democrática, que tem como objetivo a formação do homem completo. Salienta o autor que:

*O século XIX foi [...] o século da educação pública nacional; mas também nele se levantaram vozes em favor da educação pública democrática [...] como parte integrante do movimento pedagógico democrático geral do século XX.*

Pedagogicamente mudam as direções da educação na sociedade. Começa a surgir uma grande decepção com relação à Escola Tradicional, pois esta não consegue efetivar a “universalização” proposta pela burguesia. Portanto, no final do século XIX, segundo Saviani (1997, p.21), estabelece-se o movimento reformador denominado *escolanovismo* “que considera que o importante não é aprender, mas aprender a aprender”, aprimorando a qualidade do ensino não mais destinado somente às elites.

## A Reforma Escolar de Glöckel

O modelo de organização do ensino público da Áustria, que vigorou desde a instituição da escola pública, em 1805, pelo imperador, até 1919, era baseado na teoria psicológica associacionista (Dottrens, 1929). Suas concepções derivam principalmente de Johann Herbart (1776-1841), importante psicólogo e filósofo alemão, fundador da psicologia científica e da concepção da educação como ciência. Entretanto, Bartley (1978, p.76) alerta que o método de ensino era utilizado de maneira oportunista e não tinha, na realidade, a base filosófica que se supunha ter. O resultado do ensino primário durante o período imperial, segundo o autor, era a formação de uma classe de trabalhadores populares que fosse “submissa, boa, afável e incansável”.

Não nos interessa aqui expor detalhadamente as teorias pedagógicas e psicológicas de Herbart. Assim nos deteremos nos aspectos mais importantes de suas ideias para compreender a Reforma. Além disso, a leitura que os educadores da época fazem de Herbart, segundo Bartley (1978), é por vezes ludibriosas.

Desta forma, a imagem que tanto o Império quanto os reformistas têm de Herbart é bastante reducionista. O sistema por ele proposto é bem mais amplo e complexo do que aquele que estava sendo compreendido e aplicado, e sua intenção é sistematizar a educação infantojuvenil. Uma de suas principais formulações, e que nos interessa particularmente neste artigo, é que o processo de ensino seguiria cinco passos: preparação, apresentação, associação, generalização e aplicação. Neste modelo didático, a figura central é o professor, que tem o domínio do acervo cultural e deve transmiti-lo, segundo uma gradação lógica, cabendo ao aluno assimilar os conteúdos a ele passados (Saviani, 1997). O professor deve

veicular os conteúdos pela exposição verbal ou pela demonstração. Ainda faz parte da docência cobrar dos alunos o teor da matéria, através de provas de memorização e exercícios de repetição de conceitos e fórmulas. Assim, no modelo proposto por Herbart, a autoridade do professor predomina a fim de manter a conduta disciplinar e realizar as avaliações de aprendizagem.

Com o fim do Império e o surgimento da democracia austríaca, o movimento reformador contesta as diretrizes pedagógicas (em parte fundamentadas nas ideias de Herbart) e o sistema educacional vigentes, avaliando-os como autoritários e austeros, contribuindo para a formação de alunos passivos ao exercitar apenas a memória. Os reformistas também afirmavam, assim, que os alunos formados no antigo regime seriam capazes somente de reproduzir o conhecimento armazenado em suas mentes.

Os educadores do Império entendiam que a concepção associacionista de Herbart afirmava que o conhecimento humano seria meramente produto de um esquema estímulo-resposta, que poderia ser diagramado da seguinte forma: (EâR). Os processos de aprendizagem seriam resultado da seriação das experiências, gradativamente modificados pela exposição a um conjunto mais ou menos diverso de estímulos. Segundo os ativistas da reforma, na antiga proposta o intelecto não seria estimulado a nada mais do que simplesmente estocar uma grande quantidade de estímulos e ideias. Ao professor caberia incentivar exaustivamente a memorização de informações por parte dos alunos e inibir a sua iniciativa pessoal (Bartley, 1978), formando pessoas insuficientemente capacitadas para viver em uma sociedade democrática.

É interessante observar que esta concepção de ensino (EâR) também pode ser encontrada nas primeiras teorias da comunicação, principalmente quando o período da Primeira Guerra é analisado. Ainda que a Teoria Hipodérmica tenha sido elaborada apenas na década de 1930, ela busca inicialmente compreender as influências da comunicação e da propaganda de massa como estratégia de guerra e seus efeitos no comportamento da população. Percebeu-se que os diferentes cidadãos das sociedades industriais não possuíam sentimento de pertencimento nem se percebiam como membro de uma totalidade. Entretanto, na medida em que os países aderiam à guerra, tornava-se indispensável despertar nos cidadãos o sentimento de ódio contra o inimigo e de ânimo diante das privações e misérias do combate. Assim, tornava-se urgente a necessidade de se forjar eles entre o cidadão e a pátria.

Propondo outras diretrizes e fundamentos para o ensino, a Reforma Escolar teve início em 1919, dirigida por Otto Glöckel (1874-1935) – então presidente do Conselho Municipal de Educação de Viena e depois ministro da Instrução Pública. Inspirado pelos princípios republicanos e socialistas, o objetivo do movimento era reformular a educação para a nova república austríaca do pós-guerra e preparar os alunos para a democracia que surgia nesse momento (Bartley, 1978).

Assim, com o objetivo de se opor ao sistema de ensino anterior, faziam parte do programa de Glöckel o jogo e as tradições populares, a vida ao ar livre e o trabalho

na forma de atividade artesanal-agrícola. Ele acreditava que era necessário estimular a iniciativa pessoal no trabalho, através da criatividade e de atividades práticas. “A palavra *Arbeit* (trabalho) refere-se em parte à nova formação manual e profissional que foram introduzidas nos estudos a fim de familiarizar as crianças de classe média com algumas dificuldades e tarefas reais envolvidas no trabalho manual” (Bartley, 1978, p.77). Tal conceito de trabalho remete à necessidade de participação ativa nas aulas, o que levaria o aluno à aquisição do conhecimento.

As mudanças políticas e ideológicas que ocorreram na concepção de ensino atraíram a simpatia de muitos jovens austríacos, saídos da frente de batalha e ansiosos para contribuir no trabalho de reconstrução espiritual e material do povo. Também renomados intelectuais participaram do movimento, como Karl Popper<sup>3</sup> (1902-1994), Edgard Zilsel<sup>4</sup> (1891-1944), além de receber adesão do Círculo de Viena em seu primeiro manifesto (Moreno, 2000).

## A escola como apoio à reforma econômica e política

Para a solidificação da república austríaca era fundamental formar uma mão de obra confiante e qualificada. A escola passa a ter a responsabilidade de preparar os trabalhadores para a nova economia que surge. Ela deve formar empreendedores para a expansão da indústria, principalmente a de exportação, e agricultores preparados para explorar mais racionalmente a terra. A função da escola passa a ser, portanto, dupla: por um lado deve firmar o regime republicano e, por outro, ser instrumento de transformação do regime econômico. A educação teria que ser um meio eficaz para construir, consolidar e propagar os ideais da recém formada república austríaca.

Depois das primeiras eleições de 1919, Otto Glöckel, por seus ideais socialistas e sua experiência em diversos cargos ocupados na educação – entre eles professor, subsecretário de Estado para a Instrução Pública e presidente do Conselho Escolar de Viena –, torna-se ministro da Instrução Pública.

Glöckel parte do pressuposto citado acima (que, para consolidar a revolução, seria preciso começar pela escola), e passa a ter como um objetivo a formação de cidadãos capazes de defender a república e engrandecê-la (Dottrens, 1929). Ele imediatamente cria a Comissão de Reformas (*Reformabteilung*), formada por pessoas de grande prestígio e que acreditavam na reforma educacional do país. Glöckel substituiu os funcionários burocratas, que desconheciam questões técnicas e educacionais, por especialistas e pedagogos. Já nos primeiros meses de governo, em março de 1919, são estabelecidas as novas diretrizes dos programas escolares.

---

3 Um dos mais importantes e influentes filósofos austríacos do século XX a tematizar sobre a ciência.

4 Importante historiador austríaco e filósofo da ciência. Socialista, preocupou-se com questões relacionadas à educação, tendo atuado inclusive como professor secundário.

Durante os dezenove meses que a Comissão durou, de março de 1919 a outubro de 1920, todas as atividades foram publicadas em uma série de informes trimestrais. As principais atividades deste período foram: reorganização do serviço do Ministério, criação da Câmara dos Mestres, organização das Uniões de Pais<sup>5</sup>, criação dos Institutos Federais de Educação, reforma do ensino fundamental e médio, redação dos programas escolares, reformulação dos manuais escolares, conferências, cursos vocacionais, reformulação da educação especial, lei de inspeção escolar, melhora da infraestrutura material, aprimoramento profissional dos docentes e criação da educação secundária para meninas (Dottrens, 1929).

O novo ministério encontrou uma organização bastante elitista na educação. Tanto o ensino superior quanto a escola básica eram destinados, sobretudo, à burguesia. A organização escolar era bastante complexa. Havia muitos ciclos diferentes de estudo que dividiam a educação das meninas e dos meninos. Também não havia paridade entre os salários e o desenvolvimento de carreira de professores e de professoras.

Mesmo enfrentando a oposição dos conservadores, a primeira medida da Comissão foi implantar a escola básica comum, obrigatória, mista e gratuita, que tinha como objetivo o ensino da língua alemã e a capacitação da população por meio de trabalhos que orientassem suas potencialidades vocacionais, abandonando o foco sobre as necessidades das classes ricas do Império. Essa ação também procurava promover uma relação mais estreita entre a família e a escola (Dottrens, 1929). Além disso, Glöckel dedicou-se à formação de um novo magistério, que atendia preferencialmente a educação das mulheres.

Para tanto, o ministro contou com a participação de Karl Bühler (1879-1963), importante psicólogo alemão, convidando-o a lecionar Filosofia na Universidade de Viena em 1922. A universidade não tinha um departamento de Pedagogia e Bühler o organizou e inaugurou no ano seguinte. Lá, o psicólogo elaborou cursos de formação para professores de escolas elementares.

A psicóloga infantil Charlotte Bühler, esposa de Karl, o acompanhou em Viena e tornou-se diretora do Centro de Acolhimento para Crianças (*Kinderubernahmestelle*), um centro de observação moderna, que decidia o destino de crianças vítimas de abuso ou negligência. Além do trabalho com as crianças, Charlotte também se preocupou com as mulheres. Muitas jovens e educadoras comprometidas com as causas feministas entraram para o instituto.

Karl Bühler foi um dos principais teóricos da Reforma Escolar austríaca. As concepções pedagógicas ensinadas tanto na Universidade de Viena, quanto no Instituto de Pedagogia de Viena e nas Escolas de Formação de Professores, eram contrárias aquelas propostas por Herbart. Assim, os trabalhos sobre psicologia infantil de Bühler (crítico da Gestalt e próximo do pensamento do psicólogo suíço Jean Piaget, sobre quem Bühler exerceu grande

---

<sup>5</sup> Gostaríamos de chamar especial atenção para a importância da associação de pais e mestres como facilitador do capital social, como explica Hanifan (1916). Segundo a autora, o capital social pode ser gerado com a participação das pessoas em grupos ou associações.

influência), particularmente seu livro *Die geistige Entwicklung des Kindes*<sup>6</sup> de 1918, inspiraram o início do movimento de Reforma, além de terem se tornado uma espécie de manual pedagógico nas Escolas de Formação (Bartley, 1978).

Nessa obra, Bühler defende a ideia de jogo como elemento fundamental para o desenvolvimento intelectual e cognitivo da criança, além de conceber a criança como ser social ativo, cujo espírito seria bem mais do que simplesmente algo vazio a ser preenchido por meio de informações. Além disso, o autor é crítico das ideias a respeito do associacionismo, reducionismo, behaviorismo e atomismo lógico, psicológico e epistemológico (Bartley, 1978).

Em outubro de 1920, ocorrem novas eleições no país, com a vitória dos conservadores. Neste momento, os socialistas deixam o poder e a obra de Glöckel fica, em grande medida, paralisada. Apenas parte dos projetos da Comissão de Reformas é realizada. Entretanto, a Constituição de 1920 adverte que toda lei escolar, para que possa ser promulgada, necessita que seja aceita pelo parlamento nacional e pelo parlamento das províncias e que cada um dos estados da nação tem, na verdade, um direito absoluto de veto. Isto significa que, na prática, uma disposição legal concede a cada estado da confederação a permissão de poder modificar, a título de experimento, seu regimento escolar, sem depender de autorização do governo federal. Viena, governada pelos socialistas desde 1919, sem mudanças significativas por conta das novas eleições, e cujas experiências sociais, políticas e econômicas são importantes e positivas, se beneficia desta lei e continua a realizar a reforma proposta por Glöckel.

A reforma escolar de Viena é um exemplo de *escola única e escola ativa* (Dottrens, 1929) e está fundamentada no respeito à personalidade da criança. As atividades e exercícios pessoais constituem o centro do trabalho escolar. Não existem horários nem segmentação por disciplinas. O trabalho é livre, coletivo e tem como base o estudo do meio em que as crianças vivem.

A partir de dezembro de 1921, Viena separa-se da Baixa-Áustria e constitui um dos estados da República Federal Austríaca. Para sua administração existe um Conselho Administrativo e um Conselho Municipal. Como possuía maioria nos Conselhos, desde 1919, o partido socialista realiza seu programa de reforma escolar (Dottrens, 1929). Em todos os níveis de ensino que o Conselho atua, ele regulamenta alguns princípios que devem ser seguidos por todas as escolas. O primeiro deles é que todo o professorado deve ser laico e os gestores das escolas devem fazer cumprir essa regra.

Em março de 1920, os princípios da Reforma são apresentados à Assembleia Plenária da Câmara dos Mestres (Dottrens, 1929). O documento com as diretrizes (*Leitsätze*) da escola renovada propunha construir uma instituição que pudesse proporcionar o desenvolvimento cultural pleno e ser um eficiente instrumento de preparo profissional.

Os princípios desse novo formato podem ser resumidos nas seguintes afirmações: a escola precisa ter maior consciência de seu papel social e nacional; deve-se unificar a educação escolar; é fundamental adiar o quanto for possível a especialização dos estudos para que

---

6 O desenvolvimento mental da criança.

todos possam ter uma base sólida para a formação de uma cultura geral e profissional; e, por fim, diminuir a divisão de ciclos até a menor quantidade possível.

As diretrizes têm como foco a reforma escolar do ponto de vista individual e social. Pela perspectiva individual, todo estudante deve encontrar na escola um meio favorável para o desenvolvimento de suas aptidões, tendo acesso a uma cultura tão extensa quanto lhe permitir sua capacidade intelectual, independentemente de sua situação social e econômica.

Pela perspectiva social, as diretrizes são determinadas, pelo menos em parte, pelas condições específicas do país. A Comissão de Reforma entendia que não se pode implantar a democracia da noite para o dia, já que o contexto social anterior era bastante fragmentário. Para que a República fosse implantada, era necessário unir as classes, proporcionando assim um intenso sentimento de igualdade. Assim, a escola deveria estimular vivências coletivas e o respeito mútuo. Quanto mais as crianças provenientes de diferentes meios sociais pudessem conviver como colegas, melhores seriam as chances de interagirem positivamente quando adultos e, desta forma, seria possível atingir uma verdadeira unidade nacional.

Consideramos importante frisar a ideia de ensino preparatório para a vida democrática já que este é um dos principais itens da reforma. Azanha (2004, p.335) critica duramente o uso recorrente da palavra democracia como significando “todas as coisas para todos os homens”, empregada ideologicamente com fins de persuasão político-social. No caso da reforma austríaca, este ideal democrático aparece de forma mais realista, propondo-se as mesmas coisas para todos os homens<sup>7</sup>, conceito importante que será uma das bases da Escola Nova.

O estabelecimento de uma democracia pressupõe a abolição da elitização do ensino. A igualdade de direitos dos cidadãos só poderá existir de fato se não existir uma educação que privilegie um determinado grupo social. Para a Comissão, portanto, era importante que a educação fosse acessível a todos que estiverem aptos intelectualmente para o estudo. Segundo a Comissão, a educação universal, tendo como único critério a capacidade de aprender, seria o melhor meio de impedir que apenas a elite econômica tivesse acesso a postos profissionais que deveriam ser ocupados por mérito.

A Reforma de Glöckel foi um movimento inserido em um contexto de transformação das diretrizes educacionais mais gerais, que acontecia na Europa, EUA, Brasil, entre outros. Uma das preocupações dos movimentos reformistas dizia respeito ao acesso da criança na escola. Luzuriaga (1934), pedagogo espanhol, entendia que a lógica educacional dava-se da seguinte forma: indivíduo – sociedade – nação. Ele explica que a escola deveria ser acessível a todas as pessoas (tocando no âmbito individual) de todas as classes sociais (atingindo, assim, o âmbito social), independentemente de sua religião e de acordo com suas aptidões

<sup>7</sup> Ainda que o acesso a bens imateriais e materiais seja limitado pelas condições geográficas e socioeconômicas de um país, a democracia deve permitir igual acesso a esses bens para todos os cidadãos. Assim, especificamente no âmbito da educação, é preciso primeiro pensar em ampliar o alcance da escola para todos os estudantes. No aspecto do ensino, o autor crê que “não se democratiza o ensino, reservando-o para uns poucos sob pretextos pedagógicos. A democratização da educação é irrealizável intramuros, na cidadela pedagógica; ela é um processo exterior à escola, que toma a educação como uma variável social e não como uma simples variável pedagógica” (Azanha, 1987, p.41).

e vocações, em escala nacional (espraiando-se, portanto, até o âmbito da nação). Sobre o indivíduo, o autor argumenta que (1934, p.11):

*A escola única, com sua multiplicidade de instituições aberta a todos, com possibilidades de escolha de tipos e planos educacionais, facilita o descobrimento das aptidões individuais e seu trato conveniente.*

*A educação das massas da escola tradicional é substituída pela educação diferenciada na escola única.*

Sobre sociedade, o autor fala que

*A educação não é patrimônio de uma classe social única, senão que é aberta e tornada possível a todas as classes e de modo especial à classe trabalhadora, não, porém, no sentido abstrato da educação nacional, mas no sentido concreto da educação social.*

Finalizando, sobre a nação, Luzuriaga escreve:

*A escola única aspira a facilitar a fusão de todas as classes sociais, de todas as forças políticas, de todas as confissões religiosas, em uma unidade espiritual superior, a alma nacional, que inspire a todos e a cada um de seus membros.*

Assim, com os indivíduos amplamente desenvolvidos, a sociedade consequentemente iria se desenvolver. Então a nação, o objetivo final, vislumbraria seu progresso. A educação cumpriria sua função.

A partir dessas ideias, os reformadores de Viena extraíram três princípios metodológicos (Dottrens, 1929, p. 59):

1. o princípio do trabalho;
2. o princípio do meio que nos rodeia;
3. o princípio da concentração<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Este princípio já aparece na pedagogia de Herbart, e era uma resposta à necessidade de colocar todo o processo educativo a serviço da formação do caráter moral (Larroyo, 1974). A disciplina deveria trabalhar a vontade do educando, pretendendo formar o caráter através de uma conduta moralmente valiosa. Para chegar à intimidade do aluno e atingir os objetivos que se propõe a formação disciplinar, seria preciso levar em conta as disposições naturais e o tipo de vida do aluno. Já para os reformistas austríacos, o Princípio da Concentração estaria mais próximo do Princípio do Interesse de Dewey. De maneira bastante sucinta, pode-se dizer que para Dewey o interesse é o que faz a ligação entre a criança e o que ela vai aprender. Ele diz que, como a criança tem interesses, ela irá demandar esforço para conseguir o objeto de seu interesse. O interesse é latente a todo indivíduo, que busca atingir um determinado fim (Dewey, 1978) e, portanto, a criança interessada no que faz irá naturalmente manter-se concentrada.

O princípio do trabalho surgiu a partir de expressões já conhecidas como *Arbeitschule* e escola ativa. Parte-se do pressuposto de que a criança é um ser que busca, pergunta, cria e às vezes destrói, mas mesmo neste último caso, aparentemente com conotação negativa, ela só o faz por curiosidade, quando, por exemplo, quebra algum objeto com intenção de conhecer o seu interior ou o seu funcionamento. O erro na educação consiste, segundo os reformistas, em insistir que o aluno reproduza ao invés de criar de acordo com a sua vontade e inteligência.

A criança deve ser ativa na escola, deve trabalhar, falar, agir e ao professor cabe o papel de motivador e conselheiro. Deste modo, as aulas expositivas, com explicações prolongadas seriam suprimidas, por entender-se que a criança não consegue fixar sua atenção em situações de passividade.

Deve-se deixar a criança ter as mais diversas experiências e observar fatos e ocorrências, permitir que ela pergunte sobre aquilo que sentir curiosidade, além de poder expressar seus pensamentos e recordações. O professor, desta forma, poderá conhecer as representações que ela faz de determinados fenômenos e corrigir aquelas que diferem da realidade, além de auxiliar o desenvolvimento de sua personalidade de maneira plena e original.

A atividade manual, segundo esse princípio, contribui para o desenvolvimento harmônico do indivíduo, pois acaba sendo um meio de expressão e um instrumento útil e importante para a aquisição do saber.

O segundo princípio é o do meio que nos rodeia. As crianças chegam à escola com uma bagagem intelectual, que são os conhecimentos adquiridos por si e pelo contato com o seu entorno. Espontaneamente uma criança procura compreender a realidade circundante e, para isso, experimenta, toca os objetos e faz perguntas como, por exemplo, “por quê?”, “de que maneira?”, entre outras.

A classe, a escola, o bairro, a cidade e o país são solos fecundos para servir de apoio à cultura popular, pois a criança, com suas experiências diárias na escola e fora dela, aprende a conhecer melhor o país e seu povo. Segundo esse princípio, toda a atividade escolar se exerce em uma realidade viva que se transforma a todo instante.

O terceiro e último princípio é o da concentração. Esse é o único dos princípios que é resgatado da escola antiga. Aqui podemos perceber uma confluência original, que consiste em se valer, até certo ponto, daquilo que é novo e ao mesmo tempo solidificar uma tradição escolar, não apenas porque é enraizada, mas porque é fundamental, já que pressupõe a ativação do trabalho mental da criança.

Mesmo não sendo completamente novos, esses três princípios dão novo ânimo para a vida na escola e são a base do novo plano de ensino, organizado e publicado pela Comissão de Reformas em 1920, na cidade de Viena. Gradativamente o plano é adotado por todo o país e, depois de seis anos de experiência, em 1926, o novo plano já é seguido por todas as escolas austríacas.

Segundo Dottrens (1929), o novo plano de ensino dividia-se em oito itens. Com os dois primeiros, *Lingua Materna* (composição, gramática, ortografia e leitura) e *Escrita*,

buscava-se basicamente no desenvolvimento da capacidade de expressão (oral e escrita, dependendo da idade da criança), pois o que se pretendia era a produção do pensamento original e organizado. Para tanto, o estudo de palavras novas não deveria ser feito por grupos gramaticais ou semânticos, e sim por associações espontâneas, segundo a natureza do tema tratado nos debates. A proposta era que o ensino pudesse proporcionar a todos os alunos a capacidade de escrita fluente, legível e pessoal.

Assim como os anteriores, os demais itens, a saber, *Aritmética*, *Heimatkunde* (História, Geografia e Ciências), *Desenho*, *Trabalhos Manuais*, *Música* e *Educação Física*, destinavam-se a produção pessoal e livre, desenvolvendo algumas aptidões (desenhar, recortar e colar, debater, observar, cantar, construir objetos etc.), para que, durante as atividades, os métodos empregados conduzissem a criança a ter consciência dos seus atos. As aptidões dos alunos deveriam ser desenvolvidas e as técnicas (proporção, perspectiva, cálculo) deveriam ser inseridas no ensino de maneira gradual e à medida que a criança fosse capaz de compreendê-las.

O ensino de Educação Física merece especial atenção, uma vez que, além das questões pedagógicas, essa disciplina também tinha presente, de maneira bem mais acentuada, razões políticas. As condições de vida imposta pela guerra, tanto para os pais quanto para as crianças, debilitaram grandemente a saúde pública. Assim uma das preocupações dos reformistas foi o desenvolvimento corporal das crianças por meio das aulas de Educação Física. A ginástica militar foi substituída por atividades ao ar livre, em contato com a natureza, através de jogos, danças, natação e corrida. A finalidade das atividades era exercitar o corpo e promover a saúde.

## Capital social e educação

Entendemos o conceito de capital social como o instrumento de empoderamento do cidadão, de inspiração na formação de ideais de cooperação mútua e que pode alterar as relações pessoais e sociais para que estas gerem mais redes de cooperação e solidariedade. Assim, a elevação dos índices de capital social pode ter efeitos positivos pelo seu impacto na democracia e desenvolvimento socioeconômico (Baquero, 2001).

As principais variáveis do capital social são confiança, cooperação e a participação política dos cidadãos, que colaboram para incrementar políticas públicas a fim de que estas se tornem eficazes para o desenvolvimento das comunidades. A confiança aumenta a previsibilidade das relações sociais e, assim, gera a cooperação entre as pessoas. A cooperação, por sua vez, aumenta a confiança e a reciprocidade entre os membros das associações e incrementa a participação em associações voluntárias.

Segundo Coleman (apud Baquero, 2001), o capital social afeta as comunidades por meio de quatro características: 1) obrigações e expectativas, ou confiança interpessoal por meio de transações cooperativas; 2) potencial de informação, que podem levar a maior

conscientização e cooperação para o bem da comunidade; 3) normas e sanções efetivas, para priorizar os interesses coletivos acima do individual, sob pena de enfrentar sanções comunitárias; 4) relações de autoridade, a pessoa tem de ter capital social disponível na forma de direitos de controle das atividades de uma pessoa sob a sua autoridade.

Tendo em vista as características do capital social que afetam a comunidade, a educação pode ser um lugar de orientação para que as pessoas incorporem novas propostas de relações comunitárias para superação dos problemas de ação coletiva, bem como pode aperfeiçoar as relações de autoridade, cooperação comunitária e participação política, advindas da confiança derivada das normas e sanções que regulam a reciprocidade e facilitam a comunicação e o fluxo de informações, além de ampliar as redes de empenho cívico que desenvolvem relações horizontais sustentadas nas tradições históricas e nas experiências vividas.

O capital social na educação está composto por um conjunto de normas, comportamentos, práticas, atitudes, regras de conduta e valores, configuradas em redes de organizações engajadas civicamente. Essas normas podem se deparar com conflitos psicológicos, culturais, socioeconômicos e políticos. O capital social apresenta-se como uma alternativa para superar os valores sociais e culturais que impedem a adaptação de políticas sociais que visem ao bem comum. O capital social pode ser incrementado pela educação potencializando comportamentos participativos e cidadãos.

Nessa direção, considerando-se os problemas enfrentados pelos reformistas austríacos, percebe-se que as políticas de gestão educacional podem ser um importante mecanismo para incentivar o acréscimo de capital social da juventude. A gestão educacional pode aprimorar as relações sociais e funcionar como difusora do sistema político democrático. O capital social é alternativa importante para o resgate de uma comunidade cívica, baseada nas variáveis de confiança social, cooperação mútua e ampla participação política. Partindo do pressuposto de que a educação pode levar à maior conscientização e que a cooperação é um importante elemento para o envolvimento dos cidadãos nas questões do cotidiano, as políticas sociais de gestão educacional da reforma de Glöckel tiveram um importante papel a desenvolver no conhecimento e comportamento político e social dos austríacos.

## Considerações finais

A reforma escolar desenvolve-se gradativamente em Viena e depois por toda Áustria. Seu êxito se deve principalmente à forma como Glöckel a conduziu, uma vez que o modo de aplicação da legislação era feito por pessoas envolvidas com os princípios do movimento e preocuparam-se em conduzi-la com sensibilidade. A criação da Comissão de Reformas, composta por profissionais da educação (técnicos e pedagogos), manteve fortemente o desejo de construir, através da educação que se dava à juventude e da democracia, um futuro melhor para o país, assolado pela guerra.

Dottrens (1928) afirma que era uma preocupação da reforma que a educação cumprisse seu papel na reconstrução do país, e para isso era necessário que ela estivesse imersa no ideal político e social que a impulsionou, a fim de proporcionar no cidadão uma transformação pessoal. Neste sentido, as diretrizes investigaram, delineararam os problemas da educação pública e propuseram uma série de transformações. A escola se democratizou, já que passou a ser inclusiva e com um currículo único, tornou-se laica, não por negar a importância das convicções religiosas, mas em respeito à individualidade da criança e à diversidade de credos.

A reforma escolar era fortemente carregada de ideias socialistas, embora fosse defendida por pessoas de fora do partido. Ela é apoiada por muitos que defendem o desenvolvimento intelectual e a liberdade de pensamento no país. Segundo Dottrens (1929), foi no pós-guerra que a escola pública conheceu sua melhor época, pois em toda a sociedade acreditava-se nas transformações e nas melhorias. Acreditava-se que a reforma escolar, por valorizar a personalidade da criança, poderia transformar o país, já que as crianças educadas no período da reforma seriam adultos bons, úteis e felizes.

Percebemos, ao estudar a reforma austríaca, o investimento no capital social das crianças e juventude por meio da modificação do método de ensino, cultivando as habilidades e experiência pessoais, que os governantes tinham consciência que só haveria transformação da sociedade ao se modificar a mentalidade das pessoas. As crianças e os jovens iriam propagar, pela instrução e movimentos cívicos, novos hábitos que alicerçariam a democracia e seria a base para a reconstrução do país.

Neste artigo, apresentou-se uma reflexão sobre o capital social e sua correlação com a educação, tendo a Reforma Escolar de Glöckel como objeto de estudo. Vimos que a participação na vida política e comunitária cria capital social, uma vez que possibilita que a interação entre os cidadãos seja constituída sobre a confiança, gerando desenvolvimento e fortalecendo a democracia.

O capital social, ao contrário do capital financeiro, não se esgota com o uso. Ao contrário: quanto mais se utiliza, mais se tem. O capital social é, assim, mecanismo de inclusão e empoderamento do cidadão, pois requer a participação efetiva dos indivíduos. Consideramos que estes dois aspectos culturais de uma sociedade (educação e capital social) estejam interligados, uma vez que, quanto maior o envolvimento da população com a educação e a escola, maior o espírito cívico, participação e confiança.

## Referências bibliográficas

AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista, *Revista da Feusp*, São Paulo, v.30, n.2, 2004, p.335- 344.

\_\_\_\_\_. *Educação: alguns escritos*. São Paulo: Nacional, 1987.

- BAQUERO, Marcello (org.). *Reiventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: Universidade, 2001.
- BARTLEY III, W. W. *Wittgenstein, une vie*. Bruxelas: Presses Universitaires de France, Editions Complexe, 1978.
- CLAPARÈDE, E. *A escola sob medida*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1973.
- DEWEY, J. Interesse e esforço. In: DEWEY, J. *Vida e educação*. São Paulo: Melhoramentos, 1978.
- DOTTRENS, R. *La educación nueva en Austria: del Imperio a la República*. Francisco Madri: Beltran Lebreria Española e Extranjera, 1929. GILES, T. R. *História da Educação*. São Paulo: EPU, 1987
- HANIFAN, L. The Rural School Community Center, *Annal of the American Academy of Political and Social Science*, v.67, Sage, 1916.
- LARROYO, F. *La Ciencia de la Educación*. 10.ed. México: Editorial Porrúa, 1967.
- \_\_\_\_\_. *História geral da pedagogia*. São Paulo: Mestre Jou, v.II, 1974.
- LIBÂNEO, J. C. *Democratização da escola pública: a pedagogia crítico social dos conteúdos*. São Paulo: Loyola, 2003
- LUZURIAGA, L. Conceito de escola única, *Revista de Educação*, n.3, jun. 1934, Vitória, p.5-12.
- \_\_\_\_\_. *História da Educação Pública*. São Paulo, Nacional, 1959.
- MANACORDA, M. A. *História da educação: da Antiguidade aos novos dias*. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011
- MAYER, F. *História do pensamento educacional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- MORENO, A. *Wittgenstein: os labirintos da linguagem*. São Paulo: Moderna, 2000.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- SAVIANI, D. *Escola e democracia*. Campinas: Autores Associados, 1997. Polêmicas do Nosso Tempo, v.5.

## Capital social e políticas públicas de turismo

*Patrícia Fino*

### Resumo

Considerando que as estâncias são a principal política pública de turismo do estado de São Paulo e que a teoria do capital social tem sido um importante indicador de participação política, objetivou-se com este trabalho verificar como ocorreu o processo de transformação de um município em estância turística pelo viés do capital social. Para alcançar esse propósito foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica e levantamento documental (processo oficial de transformação e matérias jornalísticas). Considerando que o turismo deve ser pensado e planejado desde antes de sua concepção optou-se por iniciar as pesquisas pela sua idealização, registrada com a criação do projeto de lei, até os anos posteriores à sua transformação, totalizando treze anos de análise. Como resultado verificou-se ausência de capital social em todas as etapas pesquisadas, fator que contribuiu com a estagnação do turismo no município, mesmo este sendo uma estância turística.

**Palavras-chave:** Capital social, políticas públicas, turismo, estâncias, São Paulo.

## Introdução

Uma das principais premissas dos autores que trabalham com políticas públicas de turismo e planejamento de destinos turísticos é a importância da participação dos moradores locais no processo de desenvolvimento turístico.

Ao falar especificamente da autonomia dos municípios, Dias (2003, p.28) relata que este processo deve ocorrer ”com a integração de empresários, administrações locais e comunidade de modo geral”.

Além concordar com a importância da participação da população neste processo Beni (2006) relata os benefícios dela advindos. Segundo autor, por meio da participação ativa da comunidade envolvida é possível atender as necessidades para além de ganhos do sistema produtivo local, sendo possível alcançar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local.

Sob o prisma da qualidade do produto turístico Barros *et al* (2008, p.13) também concorda que para alcançar este propósito se faz necessária a participação da “maioria dos segmentos da sociedade, como população, iniciativa privada e poder público”. Ainda segundo os autores, para que o desenvolvimento do turismo sustentável seja alcançado se faz necessária uma forte liderança política para assegurar esta ampla participação.

Ainda sobre a questão do desenvolvimento sustentável, Antunes (2006, p.217) fala da sustentabilidade das populações locais e afirma que “um Programa de Turismo Sustentável só adquire tal proporção caso esteja voltada para as necessidades identificadas pela própria comunidade. A melhoria da qualidade de vida desse segmento está ligada, portanto, à tarefa de interpretar seus principais anseios e reais problemas”.

Como pode ser notado, são vários os motivos dessa necessidade de participação. Fato é que, perante diversos aspectos, trazer a população para a esfera pública é fundamental para o desenvolvimento turístico do município. Seja pela visão do turista, que deseja ser acolhido com hospitalidade, seja pensando nos resultados econômicos promissores, mas principalmente, pelo bem-estar da população que tem o direito de decidir se quer ou não (con)viver do/com o turismo, colhendo seus frutos positivos e negativos.

Conforme exposto, mesmo diante os cenários e contextos variados, os estudiosos da área turística concordam que a participação dos cidadãos para um desenvolvimento do turismo é ponto fundamental para o bom andamento da atividade.

A importância desse engajamento no desenvolvimento da atividade turística se alinha com a discussão acerca da necessidade de desenvolver a formação de um capital social em cidades turísticas. Segundo Pires e Alcantarino “é possível ampliar as concepções teóricas e empíricas do conceito de capital social como um recurso extremamente valioso do sistema produtivo dos municípios turísticos” (2008, p.5).

## Capital social

O conceito de capital social tem sido utilizado de maneiras diversas dependendo da perspectiva teórica utilizada. “A própria noção de capital social ainda não é um conceito unânime, pelo menos para a maioria dos que com ele trabalham” (Baquero, 2004, p.5).

Segundo Nobre (2011, p.256), este conceito “é um convite para considerar uma ampla e complexa teia de possibilidades conceituais, a qual não deve ser, contudo, indefinida”.

De uma maneira geral capital social pode ser compreendido como relações sociais que são influenciadas por valores considerados intangíveis e subjetivos, tais como: a solidariedade, a cooperação, o respeito, o fortalecimento dos laços sociais e a confiança recíproca, fatores que promovem aos envolvidos se perceberem como iguais politicamente. Diante deste contexto os indivíduos tendem a direcionar suas ações em benefício de causas coletivas.

Um conceito bastante esclarecedor sobre o assunto é o proposto por Matos (2009, p.70):

*O conceito de capital social está intimamente relacionado com as interações nas redes sociais por meio de práticas comunicativas nas relações face a face e naquelas caracterizadas pela presença dos meios de comunicação massivos ou das tecnologias de informação e comunicação. Esse conjunto de trocas sociais guiadas pelas normas de confiança e reciprocidade pode contribuir para o desenvolvimento do capital social, como componente que integra os elementos ativos da capital humano e físico. E ainda, como resultado dessas relações comunicativas, é possível que sejam engendradas ações de engajamento cívico.*

Nobre e Matos ainda apresentam um conceito ampliado de capital social, o capital comunicacional turístico, que pode ser resumido como:

*O valor comunicacionalmente criado e promovido no turismo: seja considerando a gestão turística e a ciência da comunicação como variáveis instrumentais submetidas diretamente ao capital comunicacional, ou ao invés da postura inversa, onde o capital comunicacional enriquece o turismo indiretamente em sua contribuição para a ciência da comunicação para a gestão turística. (2010, p.12)*

Putnam (1996 e 2002) é um dos principais autores que trabalham capital social perante o enfoque de engajamento cívico citado por Matos. Em seu livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*, estudou duas regiões italianas que adotaram métodos divergentes para tratar os dilemas de ação coletiva. O autor faz um resgate histórico a partir da década de 70, objetivando examinar o potencial da reforma institucional e a relação com o capital social.

Como resultado, foi constatado que as mesmas regras geraram resultados diferentes. A região Norte, com “vínculos cívicos horizontais propiciaram níveis de desempenho econômico e institucional muito mais elevados do que no Sul, onde as relações políticas e sociais estruturaram-se verticalmente” (Putnam, 1996, p.190). Desta forma, observa-se que a qualidade dos resultados da gestão pública é proporcional ao capital social de uma dada localidade.

Esses vínculos cívicos citados por Putnam devem ser compreendidos como um processo constante de trocas que envolvem laços de confiança, valores partilhados e compromissos com seus iguais. Devem propiciar a seus integrantes a sensação de estar incluído na comunidade da qual faz parte.

Borba e Silva (2004, p.467) complementam que o capital social também tem sido muito utilizado pelas ciências sociais “como instrumento de avaliação da capacidade e qualidade governamental”.

Considerando o exposto escolheu-se trabalhar com a teoria do capital social para analisar uma política pública de turismo, pois este se mostra como um

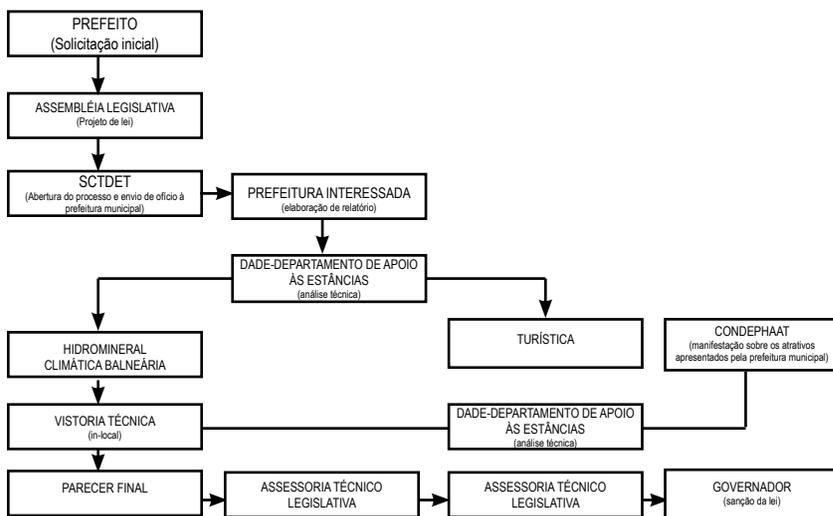
*importante indicador de participação política através do estabelecimento ou consolidação de relações de confiança entre sociedade e Estado, o que o tornaria elemento crucial a ser mobilizado na implementação de políticas públicas, podendo explicar o êxito ou o fracasso destas políticas. (Lima, 2001, p.46)*

## Políticas públicas de turismo: o caso de uma estância turística

Idealizadas pelo governo do Estado com o objetivo de atender e impulsionar a demanda efetiva e potencial dos municípios classificados com essa denominação, as estâncias são a principal política pública de turismo do Estado de São Paulo. Criadas pela Constituição Estadual de 1967 e regidas pelas leis 10.426 de dezembro de 1971, 1.457 de novembro de 1977, 6.470 de junho de 1989 e emenda constitucional n. 4 de dezembro de 1996.

Os municípios com interesse em promover melhorias na qualidade de vida de seus moradores através da atividade turística e obter repasses financeiros para esta finalidade podem requerer o título de estância, para isto devem fazer os trâmites legais iniciando pelo projeto de lei, conforme pode ser visualizado na Figura 1:

**Figura 1**  
**Processo para classificação de estâncias**



*Fonte:* Manual do DADE, sem data.

Neste artigo estudaremos o caso da Estância Turística de Salto, município localizado na região de Sorocaba e a 100 quilômetros da capital. O município foi contemplado com o título em 1999, após a sanção do então governador Mario Covas.

O período que este trabalho se propõe a analisar compreende de 1995 até 2007, totalizando 13 anos de observação. Para melhor forma de análise, manteremos a divisão proposta por Fino (2009). Sendo:

- 1) O processo de transformação: ponto de partida (1995 - 1997)
- 2) Da expectativa a transformação jurídica (1998 - 2000)
- 3) Sonho realizado: Salto é estância turística. E agora? (2001 - 2007)

Para abarcar o tema e o período proposto foram utilizados, além da revisão bibliográfica, os seguintes levantamentos documentais: processo n.34218, referente à transformação do município de Salto em Estância Turística e o jornal local, referente aos 13 anos de análise proposta.

A análise do jornal local se mostrou importante fonte de dados uma vez que possibilitou

resgatar a trajetória, desde a idealização até os anos subsequentes à transformação. O *Jornal Taperá* é o mais vendido no município de Salto. “De cada 10 jornais da região vendidos em Salto nos fins de semana, 9 são *Taperá*” (*Jornal Taperá*, 2008). Bissemanal, possui tiragem atual de 10 mil exemplares. Dentre os jornais existentes na cidade apenas o *Taperá* já circulava desde 1995, época da elaboração do projeto de lei.

A utilização desses materiais se mostraram complementares, uma vez permitiram confrontar informações em determinadas épocas, fornecendo elementos que revelaram a situação do município em cada estágio do processo de transformação.

## 1ª fase: O processo de transformação: ponto de partida (1995 - 1997)

Em 1995 foi criado o projeto de lei e durante todo o ano apenas uma pequena nota foi veiculada informando a população a respeito. Não havia nenhuma informação sobre os benefícios nem sobre o funcionamento do processo, além de conter informações básicas errôneas (*Taperá*, 11 mar. 1995, p.6).

Em 1996, o tema continuou sendo abordado em raros momentos e de maneira superficial. Nos dois momentos em que foram citados os benefícios, o enfoque utilizado foi exclusivamente econômico (*Taperá*, 20 mar. 1996, capa; e 17 ago. 1996, capa).

No ano de 1997, com a mudança de mandato, houve acusações entre os antigos e os novos políticos sobre quem foi o responsável pelo atraso do processo (*Taperá*, 23 ago. 1997, capa, e 6 set. 1997, p.9). Apesar de o jornal ter noticiado a afirmação do novo secretário, quando disse que “a administração passada não forneceu a documentação solicitada pelo Condephaat e por isso foi adiado o sonho de Salto se tornar estância turística esse ano” (*Taperá*, 23 ago. 1997, capa) ao analisar o processo jurídico foi possível verificar que este atraso não ocorreu por conta da administração anterior, e sim pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) que apenas se pronunciou em março de 1997, data que já era de responsabilidade da nova gestão.

Quanto à situação dos pontos turísticos, foi noticiado que eles “não oferecem segurança para os visitantes, sofrem com o vandalismo e alguns estão em péssimo estado” (*Taperá*, 13 mar. 1996, p.8 e 27 jul. 1996, capa).

Durante essa fase não houve manifestação da comunidade local, seja de apoio ou de reprovação sobre a transformação em Estância Turística. A única manifestação foi do editorial do jornal, em que pode ser notada a total aprovação com esta questão, como quando é citado que a transformação “é coisa que todos nós queremos” e quando “louva-se os esforços de alguns vereadores saltenses, no sentido de batalhar para que Salto passe a ser estância turística” (*Taperá*, 26 abr. 1997, p.3).

## 2ª fase: Da expectativa à transformação jurídica (1998 – 2000)

Até a sanção da lei (nº 10.360/99) que transformou Salto em estância turística em setembro de 1999, o noticiário cobriu as etapas do processo. Comparando as notícias do jornal e o processo jurídico foi possível constatar falhas e irregularidades, tanto do que era noticiado à população quanto dos trâmites legais<sup>1</sup>.

No ano seguinte o assunto foi “esquecido”, muito provavelmente pelo fato de que a primeira verba, conforme previsto na legislação, apenas é liberada um ano após a obtenção do título. Fato que não deveria ocorrer, pois além da atividade turística necessitar de planejamento, a prefeitura precisava ter projetos que cumprissem com algumas exigências e prazos para poder receber a verba em 2001.

O estado de “total precariedade” dos atrativos turísticos se mantinha nesta segunda fase. Observe-se que esse foi o período em que Salto recebeu as comissões de avaliação *in loco* e que um laudo negativo sobre a situação dos atrativos custaria, ou pelo menos deveria custar, a não obtenção do título de Estância.

Um exemplo é o Monumento à Padroeira, que segundo este jornal é o atrativo mais visitado no município (não há dados oficiais) “[...] se encontra em péssima situação, necessitando de pintura, com muita sujeira, bancos quebrados, beirais decorativos caindo, banheiros exalando mau cheiro, pichações, falta d’água e de telefones públicos” (10 abr. 99, capa). A maioria dos atrativos encontrava-se em situações semelhantes a essa nesse período (Taperá, 17 jun. 2000).

Além das notícias exaltarem os benefícios econômicos, a baixa na industrialização saltense fez com que o turismo fosse apresentado como uma “tábua de salvação” à comunidade local (Taperá, 27 jun. 1998, capa; 12 jun. 1999, p.2).

Devido às promessas e expectativas criadas em torno da obtenção do título de estância turística, tanto o editorial do jornal, como a população local, foram totalmente a favor dessa transformação nessa fase (Taperá, 6 jun. 1998, p.3).

A situação do turismo nesta fase é bastante incipiente. De acordo com Kátia Regina Miller, gerente do Hotel Cascata II, os turistas “vêm para participar de competições no Kartódromo em Itu ou corrida de bicross em Indaiatuba. Os que vêm para ficar em Salto aparecem somente no carnaval ou ocasiões em que são promovidos eventos, como a exposição de orquídeas” (Taperá, 17 jun. 2000, p.18).

Apesar da existência dos turistas de um dia, ou excursionistas, esses dados da hotelaria saltense demonstram que não existe um fluxo de turistas considerável e regular.

Diante da ausência de infraestrutura turística de qualidade, muitas vezes, os excursionistas não gastam nada na cidade, deixando para fazer sua alimentação e compras nos municípios vizinhos onde encontram melhores opções. Esse fato é preocupante perante o aspecto econômico, que foi o item mais citado como benefício advindo da obtenção do título.

---

<sup>1</sup> Para compreensão detalhada dessas irregularidades ver a dissertação de mestrado de Fino (2009).

### 3ª fase: Sonho realizado: Salto é estância turística. E agora? (2001 – 2007)

Esse é o período em que Salto deveria receber verbas anuais do Departamento de Apoio as Estâncias (Dade) referente à transformação em estância turística. Porém, para que isto ocorra, os municípios precisam apresentar projetos relacionados ao turismo, desses entendem-se obras

*para pavimentação de ruas, melhoria no abastecimento de água, reparos e manutenção em parques e pontos turísticos, realização de eventos (festas de rodeio, concurso de bandas, shows populares etc.) tudo o que venha a provar que é para melhorar o atendimento ao turista. Essa verba é dividida em 70%, no mínimo, aplicados em obras de interesse turístico e 30%, no máximo, aplicados em eventos. (Taperá, 11 set. 1999, p.3)*

As solicitações devem ser feitas e documentadas na forma da lei e dentro dos prazos, o que não ocorreu na maioria dos anos estudados.

Durante os sete anos que abarcam esta terceira fase, observam-se inúmeros casos em que prazos foram perdidos ou as verbas não foram utilizadas com finalidades de melhoria da infraestrutura turística. Com a intenção de demonstrar a forma como ocorreu, serão citados abaixo apenas alguns dos casos ocorridos neste período.

O tão esperado primeiro repasse de verbas foi utilizado com fins não turísticos (Taperá, 13 out. 2001, p.1). Segundo explicações do prefeito Pílzio Nunciatto Di Lelli isto ocorreu pelo fato dos projetos enviados pela Secretária de Cultura e Turismo do município não estavam completos e para evitar a perda da verba optou-se por garantir a conclusão da Ponte do Palma a perder o repasse (Taperá, 29 dez. 2001, capa).

Vale ressaltar que o secretário da Cultura e Turismo, o sr. Lelli Filho, teve, pelo menos, todo o ano de 2000 para desenvolver projetos que objetivasse a melhoria e o desenvolvimento do turismo no município. Veja-se o trecho abaixo publicado no jornal dois meses antes dessa justificativa do prefeito.

*Atualmente, tanto o teatro como o museu ficam cada dia mais danificados com as chuvas. No teatro o palco encharca e artistas são impedidos de se apresentar em dias de chuva. Tanto o assoalho como o teto tem pontos de podridão e buracos, além do cheiro de carpete embolorado. No museu, quando há chuvas mais fortes, as goteiras aumentam e formam poças no assoalho de madeira. Nos parques da cidade há atraso na abertura dos portões e tem dias que sequer abrem. (Taperá, 13 out. 2001, p.1)*

Se a verba liberada pelo Dade é destinada exclusivamente a obras ou eventos para impulsionar o desenvolvimento do turismo (previsto por lei), como foi permitida a aplicação destes recursos em uma obra que nada acrescentava ao desenvolvimento do mesmo? Soma-se a esse agravante o estado dos pontos turísticos neste momento.

Com relação à verba do segundo ano (2002), o município perdeu o prazo para solicitação (Taperá, 10 nov. 2001, p.6). Um dos vereadores conseguiu um novo prazo no Dade (Taperá, 22 dez. 2001, p.5) o qual foi novamente ultrapassado (Taperá, 29 dez.2001, capa).

Até o final 2007, muitos foram os casos como os apontados acima. A última informação sobre o assunto publicada durante o período estudado menciona que existem verbas em atraso desde 2003 (Taperá, 7 jul. 2007, p.3).

Nessa fase, tanto as manifestações do jornal como as da sociedade civil demonstraram insatisfação e descrença frente a todos os benefícios prometidos caso o município se transformasse em estância.

A primeira crítica feita à estância turística de Salto foi em uma matéria cujo título era: “Somos estância turística?”. Segundo a matéria, “Salto é estância turística há quase três anos e continua fazendo valer este título apenas no papel, pois continua errando em sua organização e no trato ao turista que vem nos visitar” (Taperá, 9 mar. 2002, p.5).

O descrédito e a decepção são revelados, com frequência, até o último ano em que este trabalho se propôs a analisar.

A hotelaria, que também pode ser considerada um termômetro para o desenvolvimento da atividade, não teve muitas alterações em relação ao quadro diagnosticado no período anterior, havendo inclusive queda no número de quartos/apartamentos oferecidos.

De uma forma geral, a maioria das críticas ocorre por causa das condições dos atrativos. O estado dos pontos turísticos descrito durante o período em que Salto ainda não era estância repetiu-se por diversas vezes e, infelizmente, com gravidade igual ou pior do que os relatados na época.

Foram inúmeras matérias que listavam problemas como: banheiros sem condições de uso, falta de segurança, pichações, infiltrações, problemas na rede elétrica, teias de aranha, vidros e janelas estouradas, falta de energia elétrica devido ao roubo de cabos, presença de prostitutas, mendigos e usuários de drogas, dentre outros (Taperá, 22 mar. 2003. p.1; 30 out. 2004, p.4; 11 fev. 2006, p.7; 4 fev. 2004, capa; 19 abr. 2003, p.5; 26 abr. 2003, capa; 26 abr. 2003, p.1; 22 mar. 2003, p.1; 19 abr. 2003, p.5; 26 abr. 2003, capa e p.1).

Esses foram os principais acontecimentos relatados pelo jornal local referente ao assunto durante os três períodos propostos para análise.

## Estância turística e capital social

No primeiro período apresentado observa-se que a população não teve acesso a informações mínimas, assim, presume-se não ter sido anteriormente consultada a respeito. Estes fatos contrariam as premissas do planejamento turístico e da comunicação pública.

Conforme exposto anteriormente, para um desenvolvimento sustentável do turismo a população local deve estar ciente e participar ativamente das etapas de seu planejamento. Neste caso específico, onde as mudanças começariam pelo nome da cidade, cabe esta ser “uma escolha que só pode vir da população anfitriã” (Cooper, 2001, p.203). Essa decisão vertical corrobora os princípios de um turismo socialmente justo.

Além disto, a comunicação governamental é “uma dimensão da comunicação pública que entende ser de responsabilidade do Estado e do governo estabelecer um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos” (Brandão, 2007, p.4).

Nobre é mais enfático ao dizer que o governo, “por lei, tem de comunicar planos, projetos e ações de interesse e utilidade pública – justamente como contrapartida da arrecadação de impostos” (Nobre, 2011, p.260).

Nas duas faces desta mesma moeda, temos de um lado Brandão e Nobre que apresentam esta como obrigação do Estado e Toby Mendel (2009) que apresenta o acesso a informações de ações governamentais como um direito fundamental dos cidadãos.

A falta de comunicação pública pode ser observada nas três fases analisadas.

A ausência de informações transparentes também é fator inviabilizador da mobilização do capital social, conforme cita Matos (2009, p.41) “a capacidade de mobilização dos grupos sociais depende da transparência e das responsabilidades dessas instituições perante a sociedade civil”.

Apesar de verificada a ausência de transparência em diversos momentos, inclusive no tocante ao processo jurídico de transformação, podemos citar um momento que pode ser claramente notado. Esse se refere ao ano de 1997, onde a rivalidade política existente está ainda mais exaltada devido ao período de eleições municipais e é noticiado que por falhas da gestão anterior Salto não se transformaria em estância naquele ano, quando na verdade o processo estava parado aguardando um parecer do Condephaat que apenas foi feito após a posse da nova gestão.

Note que esta informação apenas foi possível ao comparar o processo jurídico com o noticiário da época, portanto a população não teve acesso a este esclarecimento.

Inúmeros foram os casos de improbidade administrativa, os mais relevantes foram as perdas de prazos para solicitação de verbas, sendo que em um dos anos a secretaria de turismo, administrada pelo filho do prefeito, conseguiu perder a mesma verba duas vezes, além da aplicação da primeira verba em obra não relacionada a atividade turística em um momento em que todos os atrativos necessitavam de cuidados.

Baquero (2003) explica que diante a casos como os apontados acima o sentimento da população é de que o governo “produz escândalos, malversa recursos públicos e opera no interesse de poucos”. Essa situação promove um declínio na confiança e, conseqüentemente, a ausência de capital social.

A situação de calamidade dos parques e praças é outro ponto que marcou fortemente o período analisado, principalmente pelo fato dos atrativos turísticos serem a principal razão da obtenção do título.

Este é outro momento em que fica clara a ausência de engajamento cívico no município. A população vivencia cotidianamente a derrocada dos atrativos, uma vez que alguns pontos encontram-se na região central da cidade, ao mesmo tempo que tem acesso a notícias de perdas de verbas por ausência de cumprimento de prazos e de verbas sendo empregadas em obras não turísticas. Esses fatos demonstram desconexão entre a sociedade e o Estado.

Jane Jacobs (2007), em seu clássico *Morte e vida de grandes cidades*, foi uma das primeiras autoras a abordar o tema capital social. É importante notar que nesse caso o conceito foi explorado com o viés do planejamento urbano.

Ao descrever redes como capital social urbano, Jacobs tem a intenção de falar sobre a importância das teias de relações humanas como um fator preponderante para que uma cidade se torne ou se mantenha “viva”.

Mais especificamente sobre os parques, Jacobs relata que estes precisam da “dádiva da vida”. Segundo a autora o sucesso ou o fracasso destes estão intimamente ligados à utilização pela população, ou seja, sem esta apropriação os parques são como “ruas sem olhos” e acabam sendo alvo de vandalismo.

Para finalizar é importante observar a posição da população nos três períodos descritos. Na primeira fase foi observada ausência de envolvimento dos cidadãos sobre o assunto. A segunda fase, devido situação econômica delicada do município e o enfoque positivo dado à questão, o jornal local registrou opiniões a favor da transformação em estância. Já a terceira fase é marcada pela descrença e insatisfação devido a situação que era vivenciada na época. Observe que nessas três fases as opiniões se pautaram pelas informações vinculadas ao jornal e não fruto de um engajamento cívico dos cidadãos.

## Considerações finais

As estâncias, criadas pelo governo do estado em 1967, representam a principal política pública de turismo do estado de São Paulo. Esta propõe alterações significativas, a começar pelo nome dos municípios envolvidos, que têm o termo “estância turística”<sup>2</sup> incorporada ao

---

2 Além de “estância turística”, os municípios podem se classificar como: “estância balneária”, “estância climática” ou “estância hidromineral”.

seu nome. No caso estudado, tinha também como proposta alterar a vocação do município, que na época ainda era tipicamente industrial.

Mesmo diante da importância e das intensas mudanças que uma política pública como esta poderia causar na comunidade a população permaneceu alheia ao fato. Também posteriormente, quando foram identificados pontos bastante contundentes, como os relatados anteriormente, constatou-se a ausência deste capital social.

A respeito das características desta política, é interessante notar que “a formulação de políticas públicas generalistas mostra-se cada vez menos apropriada, por não levar em consideração as desigualdades e as potencialidades existentes em cada localidade” (Candelária Jr. e Carniello, 2012, p.11). O caso analisado ainda revela que essa política pública, criada em pleno regime militar, utilizou-se de características autoritárias também em sua aplicação no município de Salto.

Ao final do período estudado foi possível verificar que, apesar do nome e do direito às verbas, o turismo permaneceu estagnado no município, ocorrendo inclusive a redução na quantidade de leitos nos meios de hospedagem, um importante indicador do desenvolvimento da atividade turística.

Embora não se possa fazer uma afirmação contundente, há fortes indícios de que a presença de capital social poderia ter alterado os rumos da atividade turística do município estudado. Uma organização horizontal proporcionaria chances reais do município se desenvolver com o turismo.

## Referências bibliográficas

- ANTUNES, R. Desenvolvimento turístico: um olhar sobre as comunidades receptoras. In: RUSCHMANN, Doris; SOLHA, Karina Toledo (orgs.). *Planejamento turístico*. São Paulo: Manole, 2006. p.201-218.
- BARROS, M. O. et al. O desenvolvimento do turismo: uma visão sistêmica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS, 4., 2008. Franca – SP. p.01- 17.
- BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil, *Revista de Sociologia e Política*, v.21, nov. 2003, Curitiba, p.83-108. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a07n21.pdf>>. Acesso em: out.12.
- \_\_\_\_\_. Los dilemas de la constucción democrática em brasil: como el capital social podria ayudar um nuevo contrato social. In: VI ENCONTRO INTELLECTUAL LATINO-AMERICANO. 2004.

- BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BORBA, J.; SILVA, L. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico, *Revista Alcance*, Itajaí-SC, v.11, n.3, set.-dez. 2004, p.461-475.
- BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p.01-33.
- CANDELÁRIA JUNIOR, L. F.; CARNIELLO, M. Capital social e desenvolvimento do turismo no município de São Luiz do Paraitinga/ SP, Brasil, *RIF*, Ponta Grossa-PR, v.10, n.19, p.10-26, jan./abr. 2012.
- COOPER, C. et al. *Turismo: princípios e prática*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- DADE. *Manual do Dade*. São Paulo.
- DIAS, R. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.
- FINO, P. *Estância turística de Salto – SP: turismo por decreto*. 2009. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Uniara, Araraquara, 2009.
- JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- JORNAL Taperá. Empresa. Disponível em: <<http://tapera.uol.com.br/jornal/empresa.asp>>. Acesso em: 8 maio 2008.
- LIMA, J. C. A Teoria do capital social na análise de políticas públicas, *Revista Política e Trabalho*, Paraíba, v.17, set. 2001, p.46-63. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/politicaetrabalho/article/view/6481/4046>>. Acesso em: out. 2012.
- MATOS, H. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- MENDEL, T. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.
- NOBRE, G. F. Capital social, comunicação pública e deliberação: a gestação do capital comunicacional público. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza (orgs.). *Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011, p.255-272.
- NOBRE, G. F. ; MATOS, H. H. G. . Capital comunicacional turístico. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE TURISMO, 2010, Peniche.
- CITURISMO 2010 Proceedings. Peniche: Instituto Politécnico de Leiria, 2010.
- PIRES, E. V.; ALCANTARINO, M. D. A participação das comunidades autóctones no turismo e o capital social no processo de desenvolvimento local: um exame do

programa turismo solidário – MG. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, v.8, n.1, 2008, p.1-15.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. *Solo em la Bolera: colapso y resurgimiento de la comunidade norteamericana*. Barcelona:Galáxia Gutenberg, 2002.

Taperá. Apresentado projeto para transformar Salto em cidade turística. 11 mar. 1995, p.6.

\_\_\_\_\_. Ex-secretário de cultura fala sobre a situação crítica dos parques. 13 mar. 1996, p.8.

\_\_\_\_\_. Mais uma tentativa para transformar Salto em estância. 20 mar. 1996, capa.

\_\_\_\_\_. Falta de verbas prejudica turismo e deixa parques abandonados. 27 jul. 1996, capa.

\_\_\_\_\_. Salto torna-se oficialmente município com potencial turístico. 17 ago. 1996, capa.

\_\_\_\_\_. Foguete turístico. 26 abr. 1997, p.3.

\_\_\_\_\_. Adiado o sonho da estância turística. 23 ago. 1997, capa.

\_\_\_\_\_. Para turistas parques merecem maior atenção das autoridades. 6 set. 1997, p.9.

\_\_\_\_\_. O turismo de Salto. 6 jun. 1998, p.3.

\_\_\_\_\_. Queda na industrialização direciona Salto para o turismo. 27 jun. 1998, capa.

\_\_\_\_\_. Técnicos vão avaliar o potencial turístico de Salto. 15 ago. 1998, capa.

\_\_\_\_\_. Técnica do departamento das estâncias teve boa impressão da cidade. 21 nov. 1998, capa.

\_\_\_\_\_. Técnica veio avaliar potencial turístico de Salto. 21 nov. 1998, p.7.

\_\_\_\_\_. Edição Especial. 1999, A Caminho da Estância. Estância, um sonho prestes a se realizar. 12.jun. 1999, p.2.

\_\_\_\_\_. Vereador foi ver o que Salto ganha com a estância. 11 set. 1999, p.3.

\_\_\_\_\_. Edição Especial 302 anos.Opção: Turismo. Abandono e sujeira imperam nos pontos turísticos a mais de 1 ano. 17 jun. 2000, p.6.

\_\_\_\_\_. Edição Especial 302 anos.Opção: Turismo. Turistas se hospedam em hotéis Saltenses para visitar outras cidades. 17 jun. 2000, p.18.

\_\_\_\_\_. Cultura e turismo de Salto perdem verba de R\$ 835 mil. 13 out. 2001, p.1.

\_\_\_\_\_. Prazo vence e Salto pode perder quase R\$ 1 milhão. 10 nov. 2001, p.6.

\_\_\_\_\_. Salto ganha segunda chance para receber verba do turismo em 2002. 22 dez. 2001, p.5, geral.

Comunicação pública: interlocuções,  
interlocutores e perspectivas

- \_\_\_\_\_. Prefeitura relaciona obras para receber verba do Dade. 29 dez. 2001, capa.
- \_\_\_\_\_. Somos estância turística? 9 mar 2002, p.5.
- \_\_\_\_\_. Pontos turísticos são usados como motéis. 22 .mar. 2003, p1.
- \_\_\_\_\_. Sujeira e abandono marcam pontos turísticos de Salto. 22 mar. 2003, p1.
- \_\_\_\_\_. Vereadores cobram melhorias no Parque das Lavras e Santa. 19 abr. 2003, p.5,  
geral.
- \_\_\_\_\_. Acesso ao Parque do Lago está sendo pavimentado e ponte será concluída.  
26.abr.2003, capa.
- \_\_\_\_\_. Turistas visitam os pontos abandonados de Salto. 26 abr. 2003, p.1.
- \_\_\_\_\_. Segurança da Ponte Pênsil preocupa. 4 fev. 2004, capa.
- \_\_\_\_\_. Praça Archimedes Lammoglia continua esquecida. 30 out. 2004, p.4.
- \_\_\_\_\_. Problemas persistem em complexo turístico do Centro Velho. 11 fev. 2006, p.7.
- \_\_\_\_\_. As verbas do Dade. 7 jul. 2007, p.3, opinião.



## Comunicação política e tecnologia linguística

*Guilherme Fráguas Nobre*

### Resumo

A possibilidade de comunicar é entendida como a sintonia formal das expressões dirigidas ao interlocutor frente à sua competência linguística prévia. Já a comunicação política é compreendida como um caso especial de comunicação, a do tipo que procura influenciar a ação do interlocutor. Enquanto a comunicação busca o entendimento mútuo, a comunicação política é empiricamente intencionada – procura interferir sobre a conduta alheia.

O olhar quantitativo e estatístico da comunicação política se prende melhor ao processamento e controle de uma instância linguística (e não dos interlocutores em si), relevando o poder da língua para criar imagens e realidades (de fato, confundindo-as). É a partir das coerções da língua sobre os falantes que se procura analisar a medida da influência e dos efeitos da comunicação política sobre as opiniões, sobre o conhecimento, juízos e comportamentos.

**Palavras-chave:** Comunicação política, linguística, universos linguísticos, competência linguística, locutor.

## Tecnologia comunicacional

A tecnologia comunicacional é o uso técnico que se faz da invariante comunicacional: a língua natural<sup>1</sup>. Portanto, é o uso técnico que se faz da língua natural com o objetivo de incrementar a comunicabilidade. Não é propriamente a língua, mas o seu uso.

A tecnologia comunicacional, aqui tributária de uma certa tecnologia linguística<sup>2</sup>, também pode ser entendida como economia comunicacional. Se economia é a alocação de recursos escassos entre meios competitivos, com o fim de maximização, a economia comunicacional alocará a matéria da comunicação (língua natural), entre os meios competitivos da competência linguística do interlocutor, com o fito de potencializar empatia e simpatia.

*El lenguaje político cumple las funciones del lenguaje en general, y, principalmente, las funciones conativa y fática,<sup>3</sup> al servicio de objetivos concretos: conseguir influencia en la conducta del receptor y mantener los vínculos sociales. (...) ...en las campañas electorales, el lenguaje político abandona su función informativa, y se convierte en material de intercambio, desde la función fática: las connotaciones de adhesión y pertenencia al partido, el culto al léxico partidarista, hacen que el lenguaje deje de vehicular sentido, para circular él mismo como sentido y contraseña. (Morató, 1989, p.224)*

A rigor, a ciência da comunicação seria uma tecnologia da comunicação.<sup>4</sup> A tecnologia comunicacional permite navegar não propriamente pela língua, mas pelas atualizações da língua – que formam um estoque de registros processáveis. A busca de padrões neste registros e sua posterior repetição junto ao interlocutor fonte é que teriam a capacidade de comunicar. O uso estatístico dessas atualizações em contexto eleitoral, por exemplo, poderia angariar empatia a quem melhor controlasse esse fluxo formal *de/para* o público interlocutor – o que nos leva à comunicação política.

1 "Língua Natural" é a que utiliza o alfabeto, e tem como normas de fundo o dicionário e a gramática.

2 Tecnologia linguística é, aqui, o uso estatístico que se faz das atualizações linguísticas de determinado interlocutor.

3 "Quando a mensagem está orientada para (tentar influenciar) o destinatário, trata-se aí da função conativa. (A) função será fática (se o) objetivo (da) mensagem é testar o canal, (é) prolongar, interromper ou reafirmar a comunicação, não no sentido de, efetivamente, informar significados" (Chalhub, 1999, p.22, 28).

4 "[A] técnica diz respeito à apropriação social da natureza, ao 'fazer'. (A) ciência pode ser definida como sendo o saber-formal (isto é, o saber tout court) e a tecnologia como a materialização deste saber, sob a forma de um *savoir faire*" (Benakouche, 1984, p.37-41).

As unidades finitas da língua se justapõem, formando encadeamentos de extensão e comunicabilidade variáveis. A comunicabilidade tende a aumentar com a sintonia formal destes encadeamentos frente aos arranjos executados por determinado interlocutor. Ou seja, a comunicabilidade é função (da competência linguística) do indivíduo. Se e quando esse arranjo de letra após letra, palavra após palavra, puder ser reconhecido<sup>5</sup> por determinado interlocutor, então haverá ali um comunicado. Cabe à tecnologia da comunicação, a partir do histórico de atualizações linguística de um interlocutor específico, apresentar arranjos que, obedecendo aos padrões léxicos e sintáticos da base de dados, sejam significativos para o interlocutor em questão.

*La Comunicación Política es el campo de estudio que comprende la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en la que se produce un intercambio de información, ideas o actitudes en torno a los asuntos públicos. Com otras palabras, a Comunicación Política es el intercambio de signos, señales, o símbolos de cualquier clase, entre personas físicas o sociales, com el que se articula la toma de decisiones políticas así como la aplicación de éstas en la comunidad. (Cañel, 1999, p.23-24)*

Portanto, aqui o interesse deve se limitar ao intercâmbio da base material da comunicação: as atualizações linguísticas. A comunicação se dá com a troca continuada da face material da língua, numa percepção solipsista de pertinência, significação e satisfação dos interlocutores, parte à parte. A comunicação política se dá quando a comunicação é administrada de tal forma que, a independer da consciência e intenção com que isso é feito, promova, além da empatia, simpatia<sup>6</sup> crescente. A comunicação é tributária da inteligibilidade, compreensibilidade e reatividade que interlocutores se outorgam. A comunicação política é devedora de uma reação de familiaridade, identificação<sup>7</sup> e engajamento emocional.

## Comunicação política e sintonia formal

É preciso entender a comunicação como partilha de saberes comuns com objetivo de vincular membros de uma comunidade. Esses saberes comuns dizem respeito aos termos e arranjos comuns dadas as competências linguísticas dos interlocutores; os vínculos se instituem no nível das trocas de signos, sinais e símbolos; e a comunidade é sempre a linguística.

5 Não se trata somente de inteligibilidade, mas de harmonia formal que inclui a semântica e a pragmática.

6 A simpatia, secundando a empatia, é necessariamente narcísica. À medida que percebe crescente sintonia formal entre a competência expressiva do político e sua competência impressiva, o indivíduo se reconhece, se identifica, gosta do que vê. E se gosta, gosta do que é parecido consigo, do que lhe é similar; e gostaria ainda mais se fosse idêntico a si. Afinal, "... só podemos amar aqueles que merecem o nosso amor. E quem o merece senão aquele que é tão semelhante a mim, que posso amar a mim mesmo nele, ou que seja melhor, para que eu possa amar o ideal do meu próprio eu nele?" (Freitas, 1992, p.26)

7 "Identificação, segundo Freud, é a mais originária forma de laço emocional, procedendo, assim, daquilo que deve ter sido a mais funda forma de amor" (Freitas, 1992, p.36).

Dessa maneira, a comunicação é um fenômeno cognitivo afeito à percepção da circulação das formas da língua. Por este olhar, a comunicação é um processo: de adequação das formas da língua às capacidades expressiva e impressiva<sup>8</sup> de determinado interlocutor. O que um arranjo específico comunica, uma vez que o interlocutor competente o recebe, não é dado saber senão por ele mesmo<sup>9</sup>.

Já a comunicação política se prende a uma leitura especial: às ações no mundo. A comunicação política é fundamentalmente vinculada à competência de leitura (ou impressiva) do locutor<sup>10</sup> que busca agir (via comunicação) sobre a ação alheia. Em presença de uma comunicação qualquer, se determinada ação tem curso, e se esse curso logra comunicar coerência ao observador, então se diz tratar de comunicação política.

Uma vez que a comunicação política é teleológica, é dita eficaz quando o sujeito que a constitui constata coerência entre seu intento planejado e as consequências das ações comunicativas que impetrou. De outro modo, há comunicação política (aos olhos de quem a quer e usa) quando às ações comunicativas correspondem ações no ambiente, sendo essas últimas percebidas como alvos positivamente alcançados dentro de uma estratégia de busca de resultados práticos.

Assim, comunicação política é sempre atributo de um observador que busca correlação entre as formas expressas na comunicação e as formas “lidas” nas ações subsequentes. Enquanto a comunicação exige apenas sintonia formal dos arranjos expressos junto à competência linguística do interlocutor, a comunicação política exige, além disso, sintonia formal dos arranjos expressos pelas ações subsequentes dos interlocutores junto à competência linguística impressiva do observador. A comunicação política exige um *feedback* de leitura das ações.

Consequentemente, do ponto de vista do observador, haverá efetiva comunicação política se: 1) ele acredita que determinadas comunicações estão geralmente correlacionadas com específicas ações do interlocutor; 2) ele se satisfaz com o que lhe comunicam as ações do interlocutor, independente do que lhes deu origem. Em (1) encaixa-se toda a tradição de poder do emissor – de conhecer e interferir. Em (2) alia-se toda a tradição de poder da mensagem – que basta ao observador.

Um termo ou arranjo da língua só terá comunicado politicamente se satisfizer a competência linguística do observador em uma leitura engajada – alguém que procura e/ou acha correlação entre comunicação (expressiva) e ação no mundo, ou entre ação no mundo e comunicação (impressiva).

---

8 Quando o locutor lança um registro da língua, ele age segundo sua competência expressiva. Quando o interlocutor recebe o registro, depende de sua competência impressiva o processamento de tal informação.

9 A comunicação última é um fenômeno entimemático. Um argumento entimemático é aquele “cuja compleção se faz na mente do interlocutor” (Halliday, 1988, p.128).

10 Locutor é quem dirige a palavra. Interlocutor é quem recebe a palavra. O observador é quem analisa as trocas.

## Comunicação política e universos linguísticos

A comunicação política, a exemplo da comunicação no geral, deve se ater às possibilidades do interlocutor. Do ponto de vista da comunicação, interessa os universos léxicos e sintáticos pertencentes à competência linguística daqueles a quem se fala, a quem se dirige as trocas de signos, sinais e símbolos.

Somente na medida em que se for capaz de apreender num conjunto estatisticamente representativo o universo linguístico do interlocutor, é que será possível comunicar-lhe algo. Somente palavras que existam para ele, e que por ele são conjugadas de maneiras usuais, comunicarão. Portanto, o pesquisador deve buscar os elementos que compõem esse universo singular, e os padrões com que se justapõem, de forma a poder, repetindo-os controladamente, partilhar “saberes comuns”.

O universo do interlocutor pode ser obtido através do registro de suas atualizações linguísticas passadas, reunidas num *corpus*. Esse conjunto de realizações linguísticas do interlocutor não precisa ser exaustivo (embora isso fosse desejável), mas tem de ser representativo de sua competência linguística. O *corpus* tem de ser suficientemente rico para funcionar como uma amostra eficaz, de onde replicar e predizer os comportamentos linguísticos de sua fonte.

Sendo as variações da língua finitas, o mesmo pode ser dito do *corpus* do interlocutor. Nenhum usuário da língua usa todos os verbetes do dicionário, ou é capaz de realizar todas as possibilidades gramaticais. Há certos elementos e arranjos que a sociedade, como um todo, executa ao longo do tempo. Esses universos de usos da língua são, respectivamente, os subconjuntos léxico e sintático.

Dentro desse subconjunto de usos sociais, só uma parte é atualizada pelos meios de comunicação. Esses universos da mídia podem, com razão, influenciar os universos interpessoal e do interlocutor. Os arranjos veiculados pela mídia podem servir de únicos paradigmas para a maioria da população politicamente ativa, restringindo o horizonte da comunicação interpessoal e o universo pessoal.

Somente através da restrição dos universos léxico e sintático (em direção à competência do interlocutor) é possível dispor de carga material para uma comunicação efetiva. Não havendo comunicação sem matéria linguística, não há efetividade de *comunicação* sem respeito aos padrões formais do interlocutor. E sem respeito aos padrões formais da competência linguística do observador, não há efetividade de *comunicação política*.

O observador é um interlocutor de consumo sofisticado, que demanda certos padrões linguísticos junto à sua competência de leitura. Ainda que, de certa maneira, toda comunicação seja um engajamento (formal), a comunicação política está engajada prioritariamente na leitura do mundo.

O observador lança mão de todos os recursos de sua competência linguística para estudar o mundo exterior, depois para traçar estratégias e táticas de conduta, as quais colocará em prática para, enfim, analisar os resultados segundo um rol de expectativas. Daí dizer que a comunicação política busca coerência entre as formas “lidas” e ações expressas.

## Comunicação política e teleologia intrusiva

Tanto a comunicação quanto a comunicação política almejam – por que não dizer? – intervir no interlocutor. A comunicação quer influenciar o *entendimento* do interlocutor, levando-o a acompanhar um raciocínio de outrem; a comunicação política quer influenciar a *ação* do interlocutor, levando-o a comportar-se de maneira diferente da sua tendência natural. Uma conversa, um diálogo, não aceita qualquer réplica: “apesar de parecer espontânea e aleatória, uma conversa obedece (a) regras relativamente restritas” (Duarte, 2000). Na mesma linha, a comunicação política não se satisfaz com qualquer reação.

As tentativas de controlar pensamentos, sentimentos, ações dos interlocutores se perdem no tempo: onde quer que tenha havido disputa de poder, lá estavam. Seus fracassos mais ou menos intensos, também. Todo usuário da língua faz, intuitiva e comumente, uma condução dos enunciados com que colabora numa conversa, seja para esclarecer um ponto ou para guiar a outro. Sem um piloto automático retórico, ninguém prossegue num diálogo. O mesmo se dá na comunicação política. Desde sempre se assiste a homens liderando outros. Registros no imperativo são pródigos: faça!, pare! O uso da língua como instrumento deflagrador da ação no outro não é somente universal, é necessário para a vida social.

A comunicação política, que tem em sua ferramenta *marketing político* o melhor exemplo, é um esforço por dar razão à teoria dos efeitos. Através da sondagem (de opinião pública, por exemplo) procura conhecer o público para preparar-lhe a mensagem capaz de deflagrar uma ação (ou reação) esperada. Esse enfoque teleológico concede à língua do locutor um poder encantatório, ao tempo que a constatação do efeito pretendido confirma outro poder: o do locutor de conhecer o íntimo do interlocutor, e o de dispor da língua com a habilidade necessária à sua adequação ao público essencialmente devassado. Nas palavras de Morató (1989), “la capacidad de actuar sobre la conciencia del receptor hace cierta la frase de Pross, de que el poder político supone poder lingüístico, y que éste causa poder político”.

Embora se conceda que o poder de comunicar esteja firmemente imbricado à competência de falar a língua, daí não decorre necessariamente que o poder seja de um, e não de todos. Se há alguma potência encantatória da língua, ela não está na submissão que um escolhe e perpetra a outrem, mas na submissão que este mesmo um (sem saber) também amarga.

A principal vantagem desse modo de aceder ao problema da comunicação política, que é agir sobre a ação alheia, é permitir escapar à ética<sup>11</sup> do receptor passivo – troca-se a materialidade do interlocutor pela da língua. Outras vantagens são: o viés estocástico permite proceder a tabulações que, se são rigorosas desde um ponto de vista científico, não garantem controle absoluto; trabalhar com formas linguísticas não implica controle sobre a fonte das atualizações (o interlocutor), mas apenas sobre elas mesmas; por mais que se queira ligar a competência linguística do interlocutor à sua essência e comportamento e pensamento, vale lembrar que essa correlação será sempre uma presunção; de mais a mais, não se pode esquecer que o sentido alheio assim manipulado (via tabulação das atualizações) será sempre dependente da competência de quem o julga.

A utilização da variável linguística como *proxy*<sup>12</sup> das injunções que determinam o comportamento do interlocutor é mais benéfica que daninha ao estudo da comunicação política – quando se analisam as alternativas.

## Realidade, língua e comunicação política

O uso junto ao interlocutor de formas provindas de seu próprio *corpus* pode levá-lo a um envolvimento emocional junto ao locutor que as atualiza, dado que, por serem de sua competência linguística, essas formas possuem total inteligibilidade e comunicabilidade. Quando o locutor se converte, aos olhos de um terceiro observador, também em interlocutor, ele pode ser confrontado com as tabulações estatísticas de seu próprio *corpus*, donde suas expectativas por sequências de ações no mundo poderão ser trabalhadas junto à sua competência impressiva eis o que se propõe como base para a comunicação política.

A circulação dos signos, sinais e símbolos institui a comunicação como troca de material comum. Essa comunidade da face formal da língua promove, a partir da empatia, crescente simpatia entre interlocutores. A empatia e a simpatia derivadas da sintonia de redundâncias alheias são o cerne da identificação política.

Só há possibilidade de compartilhar facetas do mundo, ou acerca delas obter qualquer consenso, se os interlocutores comungam de um mesmo código e de mesmas regras. É preciso um mesmo alfabeto, uma mesma sintaxe, uma mesma gramática. Ou, pelo menos, uma percepção de que se trata ali dessa “mesmice”, dessa identidade. Se o solipsismo veda a igualdade de diferentes (e. g. dois indivíduos entenderem a mesma coisa), não impede contudo a *crença* dos diferentes serem iguais.

---

11 “Ethos, escrita com vogal longa, significa costume; porém, escrita com a vogal breve, significa caráter, índole natural, temperamento, conjunto das disposições físicas e psíquicas de uma pessoa. Nesse segundo sentido, ethos se refere às características pessoais de cada um que determinam quais virtudes e quais vícios cada um é capaz de praticar. Referem-se, portanto, ao senso moral e à consciência ética individuais” (Chauí, 1999).

12 Variável aproximativa que, na ausência da variável exata, serve como parâmetro de condução da descrição, análise e interpretação.

O constante intercâmbio de formas pertencentes à competência linguística dos interlocutores não leva necessariamente à comunicação. Uma forma comunica apenas se já foi alguma vez atualizada pelo interlocutor em questão, e se nele suas conexões com outras formas levam-no à sensação de comunicação. Essa sensação de comunicação a que cada usuário da língua é levado depende, sim, de sua própria habilidade linguística. Portanto, a comunicação ocorre: 1) objetivamente através da matéria da língua transacionada; 2) subjetivamente pela experiência de satisfação que essa transação linguística proporciona.

*Podemos afirmar que el discurso político (...) crea su propia realidad, y tiene un fundamentum in re: su realidad (...) emerge en su enunciado, dando lugar a una realidad de lenguaje, que es mítica y ritual. (...) el discurso electoral (...) desdibuja la relación entre la palabra y la cosa, el lenguaje y la realidad, en un tiempo en el que la percepción acrítica no distingue distintos niveles de realidad ni distintos grados de certeza. (Morató, 1989, p.57-58)*

A criação da realidade mediada pela língua é um fenômeno inerente à condição humana. Esse idealismo enunciativo, que concede ao discurso o poder demiúrgico, abre, isso sim, um precedente precioso a todo uso político que se queira fazer da língua. Se é dado fundir e confundir a linguagem com o real e as palavras com as coisas, essa (con) fusão logra alterar a noção de mundo dos interlocutores, e, a partir daí, sua ação subsequente. É forçoso reconhecer a utilidade de tal expediente para os que disputam o poder.

Enquanto a comunicação labora para atingir uma convergência pontual entre competências linguísticas díspares, a comunicação política acrescenta a esse esquema uma pseudocompetência performática. O agente da comunicação política comunica para que seu interlocutor aja de determinada forma, ou que sua comunicação surta certo efeito sobre o ambiente.

O objetivo visado, que era a convergência linguística, passa a ser a convergência do linguístico com o performático. Do ponto de vista do locutor, a performance ambiental almejada depende do uso que faz da língua junto ao interlocutor. Esse uso, naturalmente limitado pela competência expressiva do locutor, variará de acordo com sua crença no poder político de determinadas comunicações. Ainda que o poder político de uma comunicação seja determinado por sua competência impressiva, o locutor envia esforços sobre a competência impressiva do seu interlocutor.

Na comunicação o imperativo do sentido parece estar no interlocutor, devendo o locutor se adequar; e, na comunicação política, o imperativo do sentido parece estar em ambos (interlocutor e locutor), devendo um terceiro observador levar isso em conta. Na comunicação parece que a troca se restringe à instância linguística, mas na comunicação política a troca parece se expandir para o mundo fora da língua.

## Língua e comunicação política

O uso da língua como tentativa de influenciar a conduta alheia quase se confunde (se não o faz de todo) com a comunicação. Se a comunicação política pode ser entendida como persecução de estados ambientais (interlocutor + mundo), a comunicação pode ser compreendida como a busca de estados pessoais do interlocutor. Na comunicação, as relações são claramente interpessoais; já na comunicação política, as relações entre pessoas transbordam para o mundo, modificando-o.

A comunicação política tem tudo o que a comunicação possui, acrescentando-lhe intenção, estratégia e expectativa acerca do mundo. Intenção de mudar o mundo, estratégia de como fazê-lo melhor, expectativa de eficácia das medidas adotadas.

De fato, quase ninguém acredita perseguir objetivos políticos todo o tempo em que se comunica com os outros. E quase ninguém duvida que pode gerir intencionalmente as formas da língua para atingir objetivos práticos no mundo (via comunicação), mesmo que não possa denominar essa comunicação de política. Mas o que importa reter é que essas “acciones de comunicaci3n destinadas a provocar unas reacciones determinadas en el receptor hunden sus raíces en lejanos tiempos” (Cañel, 1999). Se na comunicação consagram-se as formas usadas, na comunicação política consagram-se os efeitos dos usos.

A comunicação e a comunicação política são presas a formas: a primeira, à forma em que se estruturam as competências expressiva e impressiva do interlocutor; a segunda, à ação do interlocutor frente à forma da competência expressiva do locutor.

A exemplo do que acontece na comunicação, o uso da tecnologia linguística na comunicação política pode prever estatisticamente o desenrolar, não de uma ação num mundo fora da língua, mas de uma ação enquanto realidade peculiar da língua. Conquanto na comunicação as sondagens dos interlocutores têm a clara intenção de prever seus comportamentos reais; na comunicação política, as sondagens das formas constituintes da competência linguística dos interlocutores visam, no máximo, prever seus comportamentos comunicacionais (incluindo os que se querem extralinguísticos).

*As sondagens dão, quase sempre, mais informações sobre o inconsciente político dos que colocam as questões do que sobre os entrevistados e, longe de fornecer um olhar científico, isto é, desmistificado e desmistificador, sobre a “opini3n pública”, contribuem, na maioria das vezes, para reforçar as crenças. (Champagne, 1996, p.37)*

Disso decorre que as previsões e influências passíveis de se exercerem dos/sobre os interlocutores têm sempre um cunho linguístico. Ao contrário da comunicação, que acredita lidar com fenômenos e essências em si, a comunicação política aqui acredita unicamente em previsões de performances linguísticas e influências sobre a tabulação estatística dessas mesmas performances. E não é pouco.

Na medida em que não modifica senão as ponderações das formas de uma competência linguística específica, a comunicação política é menos arrogante na defesa do poder de influência sobre o mundo físico. Como processo estocástico, não trabalha com exatidão, mas com tendências; enquanto ciência, não trata diretamente do mundo físico, mas com a física da língua. Não se refere, nem aos interlocutores diretamente, mas às suas atualizações linguísticas.

## Controle político da língua

A comunicação política tem essa vertente de controle, onde o emissor da mensagem procura interferir sobre o livre-arbítrio do outro. A comunicação política é uma ação mediada sobre a ação do outro. Mediada pela língua, que nas trocas sucessivas de sua matéria vai tecendo a comunicação. A comunicação política é a crença de que o verbo pode interferir no mundo físico, controlando-o. É uma espécie de fé: de um lado, palavras; e de outro lado, coisas. Mas fé especialmente sobre o que neles pode se irmanar – já que, para surtir o efeito desejado, é preciso haver um encontro, uma comunicação, entre o que há dentro e fora da língua. Em suma, a comunicação política é um encantamento<sup>13</sup>.

Partindo do princípio de que todos os falantes são coagidos pela estrutura da língua, a comunicação política seria a tentativa de interferir não mais sobre o livre-arbítrio, mas sobre as coerções linguísticas. Neste sentido, é uma luta entre a coação estabelecida e a que se pretende alojar. Deixando de ser uma violação da total liberdade, a comunicação política se justifica como “uma proposta a mais” no mercado discursivo: se todos trocam signos, sinais e símbolos, nada mais natural do que fazer o mesmo.

A comunicação política devota-se ao encantamento, quando confere à língua poder de desdobrar-se na realidade; e encanta também a realidade: traz tudo o que há fora, para dentro da língua.

A comunicação política defende que a eficácia física da comunicação acontece menos no mundo, e mais na competência linguística impressiva do sujeito da comunicação. Isto é, acontece no mundo que é função dessa competência linguística.

*En la comunicación electoral hay la representación de un antagonismo entre las fuerzas del bien y del mal, que pugnan por hacerse por el control del receptor, a través del control de las palabras y de sus significados. (...) isso porque cada hombre es esclavo de su lenguaje. (...) Eco escribe que “incluso quando cree que habla, el hombre es hablado por las reglas de los signos que utiliza”.*  
(Morató, 1989, p.134)

---

<sup>13</sup> Pois supõe que uma ação linguística pode exercer poder sobre o mundo físico, modificando-o.

A relação entre o que é expresso verbalmente e o que se expressa por ações é estabelecida pelo sujeito da comunicação política. A coerência percebida entre comunicação e ação é sempre apanágio de quem a capta. Se cada um é coagido por sua linguagem, que o tange formalmente pelos escaninhos de sua estrutura, o sujeito da comunicação política difere do da comunicação no tipo de coação: enquanto o segundo está condenado a buscar sentido nas formas reconhecidamente linguísticas, o primeiro está condenado a buscar o sentido em formas pseudorealistas. Talvez isso explique a importância do simulacro na comunicação política: desde que seja possível produzir arranjos (sonoros, visuais, tácteis) que valham pela realidade, então ei-la dada.

A comunicação política bem sucedida é, antes de tudo, bem sucedida em relação à competência impressiva de quem procura estabelecê-la. A satisfação obtível por um sujeito da comunicação política é diretamente proporcional à sua capacidade de perceber os vínculos entre as impressões que reconhece advirem da sua expressão, da expressão do interlocutor, e da expressão do mundo. Portanto, a satisfação que o agente da comunicação política pode obter deve-se às habilidades de sua competência linguística de leitura.

## Sintonia política da língua

A ciência da comunicação, aqui, estuda as formas da competência linguística do interlocutor. Ou seja, ela não se interessa necessariamente por unidades mínimas de sentido (semantema). Antes, lida com arranjos vazios de significação. O uso estatístico que faz da língua não é diretamente gerador de sentidos: estes, quem os retira é o interlocutor, quando o arranjo expresso o pertence. É a prévia propriedade das formas que torna possível a comunicação.

Quando o locutor repete formas contidas na competência linguística do interlocutor, ele garante automaticamente sua inteligibilidade e, mais, sua comunicação. Como só é possível falar em redundância num quadro de repetição, junto à determinada competência de termos já contidos nessa mesma competência, torna-se forçoso reconhecer a comunicação como sanção de tendência estatística preexistente. Assim, a comunicação, entendida como sintonia formal da expressão do locutor à competência impressiva do interlocutor, é não somente a tabulação da redundância do interlocutor, mas igualmente sua confirmação e fortalecimento.

Esse reforço da redundância alheia ratifica a coação anterior ao estabelecimento da relação, e a comunicação daí resultante torna-se uma recompensa sem surpresa. Se a comunicação pode prever, é porque sua previsão é autorrealizável. A comunicação entendida como capacidade da corroboração formal é, por definição, regressiva. No limite, poder-se-ia dizer que a comunicação perfeita se dá sob redundância perfeita.

*“Crear una forma elemental es asegurar una redundancia, una previsibilidad”, escribe Moles, y esto los políticos lo consiguen con argumentos que se enuncian en frases cortas, con lenguaje reducido, que permite a la atención captarlos como formas elementales, en las que la imprevisibilidad y la información es escasa, siendo lo común la redundancia y la previsibilidad. (Morató, 1989, p.136)*

Conquanto a matéria da comunicação possa transmitir muita informação aos olhos do locutor ou do observador, aos olhos do interlocutor a quem se dirige mais eficaz será se carrear informação nula. Pautando-se a informação pela originalidade e ineditismo do arranjo, pode ser que o que para um é comunicação, para outro seja informação. Em se tratando de comunicação, o que importa é a sintonia a formas preexistentes, a repetição redundante, a previsão autorrealizável.

A comunicação se dá no particular, e não no universal; e a comunicação se deve à forma do particular, e não à particularidade da forma. A extensão da frase ou a redução da linguagem não implicam sucesso na comunicação, a menos que sob a batuta de uma competência singular.

Idealmente, só se pode comunicar a dois ou mais interlocutores ao mesmo tempo se, e somente se, a expressão que lhes é dirigida contiver arranjos pertencentes (em simultâneo) às respectivas competências linguísticas. Isso talvez explique a tendência de publicitários e políticos de buscarem formas banalizadas e arranjos clichês. Se são banais e clichês, é porque foram apresentadas e repetidas incessantemente no passado, de sorte a que tamanha redundância tenha correspondido uma colocação privilegiada na tabulação das frequências relativas.

Se a repetição de formas comuns pode almejar uma comunicabilidade ampliada, somente pelo reconhecimento individual da sintonia dessas formas frente às identidades linguísticas pode-se almejar uma comunicação ampliada. Ou seja, a garantia da comunicabilidade depende do locutor, mas apenas o interlocutor pode gozar a comunicação.

Mas quando cada interlocutor se reconhece em comunicação, é dado ao locutor acreditar-se persuadindo o público. Quando o locutor arbitra formas que indispensavelmente pertencem às várias competências, ele evoca a instância fática da língua (que é confirmação do código e afirmação da redundância) e deflagra um movimento de afinização emocional. Não falta à instância fática os atributos necessários à comoção dos sujeitos. É na medida em que se “confirma o código de que se parte”, que se logra persuadir. Da função fática da língua à comunicação é lícito vincular a persuasão como conclusão de “uma redundância final”.

Em resumo, pode-se afirmar que um uso político seguro da língua encontra-se na instância fática: *uso* da matéria da comunicação, e não dos agentes; *político* por votar-se à eleição de afinidades, e não por determiná-las; *seguro* por restringir-se a dados quantificáveis e manipuláveis, e não à infalibilidade dos resultados. A sintonia formal da língua, através de inevitável remissão à ciência da comunicação, faz do ato de comunicar uma variável-chave

para o engajamento político. Devido a que o envolvimento emocional do interlocutor ao locutor se intensifica na razão direta do sucesso da convergência formal entre o que diz o segundo e o que percebe o primeiro, todo e cada avanço de ajuste formal é também um passo na direção da sintonia política.

## Conclusão

A eleição da face formal da língua para veículo da comunicação tornou desnecessário pensar em comunicação a partir do conteúdo dos enunciados. Pelo contrário, convidou a pensar em comunicação como a instituição das regras formais que regulam a navegação dentro das competências linguísticas individuais (num diálogo a dois): dado um interlocutor, a comunicação com ele se dá pelo respeito à sua estrutura e dinâmica linguística. Portanto, o conhecimento possível acerca do interlocutor deixou de estar no *conteúdo* de suas expressões linguísticas (como no caso de respostas a perguntas de sondagens de opinião), passando a se localizar nas relações estatísticas das formas dessas mesmas expressões.

A eficácia na comunicação foi, aqui, entendida como adequação da mensagem às características do público: as mensagens surgiram da competência linguística dos interlocutores, e não da dos locutores; e as características do público vieram da estrutura estática e dinâmica dessa mesma competência linguística, e não “no que diziam” as respostas compiladas nos questionários ou entrevistas. A intenção foi, assim, atrelar a eficácia da comunicação às características *objetivas* daqueles a quem a comunicação vai endereçada, e não às idiossincrasias *subjetivas* daqueles de onde parte a comunicação. No caso da comunicação política, bastaria transformar o locutor em interlocutor para entender sua intenção de interferir no comportamento alheio como uma singularidade de sua competência linguística.

## Referências bibliográficas

- BENAKOUCHE, Rabah. A tecnologia enquanto forma de acumulação. In: BENAKOUCHE, Rabah. *Mimetismo tecnológico: elementos críticos*. Florianópolis: UFSC, 1984. p.17-56.
- CAÑEL, María José. *Comunicación política: técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Editorial Tecnos, 1999. 230p.
- CHALHUB, Samira. *Funções da linguagem*. 10.ed. São Paulo: Série Princípios, Editora Ática, 1999. 63p.
- CHAMPAGNE, Patrick; *Formar a opinião: o novo jogo político*. Petrópolis: Vozes, 1996. p.1-41.

- CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 11.ed. São Paulo: Editora Ática, 1999. 440p.
- DUARTE, Paulo Mosânio Teixeira. *Introdução à semântica*. Fortaleza: EUFC, 2000. 80p.
- FREITAS, Jeanne Marie Machado de. *Bemaldividida*. São Paulo: Edusp, 1992. p.9-43.
- HALLIDAY, Tereza Lúcia. Atos retóricos: discursos e circunstâncias. In: HALLIDAY, Tereza Lúcia. *Atos retóricos: mensagens estratégicas de políticos e igrejas*. São Paulo: Summus, 1988.
- MATOS, Heloiza H. G.; *Comunicação pública e comunicação política – trajetória e perspectiva no processo de redemocratização brasileiro*. Pesquisa em Comunicação Política financiada pelo CNPq, ago. 1998.
- MORATÓ, Javier del Rey. *La comunicación política: el mito de las izquierdas y derechas*. Madri: Eudema, 1989. 229p.
- NOBRE, Guilherme F. *Comunicação política e tecnologia linguística*. Tese de Doutorado, ECA/ USP, 2002.

## Sobre os autores

**Devani Salomão de Moura Reis** é pós-doutoranda, mestre e doutora em Ciências da Comunicação pela ECA/USP. É docente do programa de pós-graduação da Unifesp, centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde, Especialização - Educação em Saúde. **E-mail:** devani.salomao@gmail.com. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/1470966161757288>.

**Diólia Graziano**, Mestre em Comunicação na Contemporaneidade, na linha de Processos Midiáticos: tecnologia e mercado. Professora e pesquisadora do Centro Universitário SENAC. Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação Pública e Comunicação Política, coordenado pela professora Heloiza Matos. <http://about.me/diolia>

**Guilherme Fráguas Nobre** é doutor em Ciências da Comunicação pela ECA/USP e pós-doutor pela Université Sthendal, em Grenoble, França, e pesquisador associado do Instituto Ciência-Tecnologia da Comunicação. **E-mail:** fraguasnobre@gmail.com. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0568341309337367>

**Heloiza Matos** é doutora, professora associada do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo (CRP), na ECA/USP. Autora, entre outros, do livro *Capital social e comunicação: interfaces e articulações* (Summus, 2009). **E-mail:** heloizamatos@gmail.com.

**João Robson Fernandes Nogueira** é mestrando do programa de Pós- Graduação em ciência da Informação (PPGCI) da ECA/USP e bolsista Fapesp. **E-mail:** jrobson\_fn@yahoo.com.br. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9238507727460857>.

**Lebna Landgraf do Nascimento** é mestranda do programa de Pós- Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da ECA/USP e assessora de comunicação da EMBRAPA Soja. **E-mail:** lebna.landgraf@gmail.com.

**Liliane Moiteiro Caetano** é mestre em Comunicação na Contemporaneidade pela Faculdade Cásper Líbero, profissional liberal na área de comunicação e docente de língua portuguesa na Educação Básica. **E-mail:** lmoiteiro@homail.com.

**Luciana Moretti Fernández** é mestre em Ciências da Comunicação (PPGCOM) pela ECA/USP, com especialização em estudos pós-modernos (Pragmatismo Linguístico e Construcionismo Social) pelo Instituto Famíliae. **E-mail:** morettif.luciana@gmail.com.

**Margarida M. Krohling Kunsch**, professora titular e diretora (2013-2016) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), é presidente da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom). Autora de *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada* (Summus, 4a. ed., 2003), entre outras obras, organizou mais de trinta coletâneas de Comunicação. **E-mail:** mkkunsch@usp.br.

**Maria Auxiliadora Mendes do Nascimento**, Jornalista formada pelas Faculdades Integradas Alcântara Machado, pós-graduada em Jornalismo Brasileiro Comparado (Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero), professora especialista da Faculdade Campo Limpo Paulista – Faccamp, e Coordenadora de Projetos Experimentais de RTV – FACCAMP/2012. Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação Pública e Comunicação Política, coordenado pela professora Heloiza Matos. **E-mail:** mauxiliadora@uol.com.br

**Maria Fernanda Moura Reis** é mestre em Filosofia da Educação, pela USP, e professora de Filosofia e Comunicação no Ensino Médio e Superior. **E-mail:** fernanda.mreis@uol.com.br.

**Maria José da Costa de Oliveira** é doutora em Ciências da Comunicação pela USP e professora titular da Metrocamp (Grupo IBMEC). Organizadora do livro *Comunicação pública* (Alínea, 2009). **E-mail:** zezeoliveira@gmail.com. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0379996335080008>.

**Marina Koçouski** é mestre em Comunicação Social pela ECA/USP. **E-mail:** marinak@usp.br.

**Mônica Farias dos Santos** é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da ECA/USP e especialista em gestão estratégica de comunicação organizacional e relações públicas. **E-mail:** monicafarias68@gmail.com.

**Patrícia Fino** é doutoranda em Ecologia Aplicada e pesquisadora do grupo de pesquisa e “Inovação e Qualificação em Turismo e Hospitalidade”. **E-mail:** patyfino@gmail.com.

**Patrícia Guimarães Gil** é jornalista, especialista em Novas Tecnologias e Educação, mestre pela Universidade de São Paulo em Comunicação Institucional e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação Pública e Comunicação Política no CRP/ECA/USP. **E-mail:** patriciagil@terra.com.br.

**Roberto Gondo Macedo** é pós-doutorando em Ciências da Comunicação pela ECA/USP, docente nos cursos de Pós- Graduação da Universidade Metodista de São Paulo e Presbiteriana Mackenzie. Preside a Sociedade Brasileira dos Pesquisadores e Profissionais de Comunicação e Marketing Político (Políticom). **E-mail:** r.gondomacedo@gmail.com.

**Simone Alves de Carvalho** é mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) pela ECA/USP. Atua como docente universitária em cursos de graduação de Relações Públicas e Publicidade e Propaganda. **E-mail:** simonecarvalho@usp.br.

**Vanderli Duarte de Carvalho** é doutora em Ciências da Comunicação pela UMESP/SP, pesquisadora professora no Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde da Universidade Federal de São Paulo (Cedess/Unifesp), autora de *Nó no peito* (Desatino, 2012). **E-mail:** vanderlicarvalho@gmail.com.

**Victor Kraide Corte Real** é doutorando em Ciências da Comunicação pela ECA/USP e docente da PUC-Campinas e da Unimep-Piracicaba. **E-mail:** realvic@gmail.com.

