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 institui-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 prescinda 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, emergia 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 sanitaristas 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 sanitaristas 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.

O 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 sanitarista, 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 (Natanshonh, 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)[1] 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,

1 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 exibe 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, revisitar 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).

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.consocial.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 < h ttp://w w w.bdt d.ufscar.br/h t docs/t edeSimplificado/t de_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

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.