

# comunicação

## comunicação governamental: o local como foco de análise

Mariângela Furlan Haswani

organização



ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO





**comunicação governamental:**  
o local como foco de análise

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Prof. Dr. Marco Antonio Zago  
*Reitor*

Prof. Dr. Vahan Agopyan  
*Vice-Reitor*

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Arminda do Nascimento Arruda  
*Pró-Reitora de Cultura e Extensão Universitária*

—

**Escola de Comunicações e Artes • ECA-USP**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Margarida Maria Krohling Kunsch  
*Diretora*

Prof. Dr. Eduardo Henrique Soares Monteiro  
*Vice-Diretor*

—

**Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo • CRP**

Prof. Dr. Victor Aquino Gomes Correa  
*Chefe do Departamento*

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Clotilde Perez Rodrigues Bairon Sant'Anna  
*Vice-chefe do Departamento*

**ECA-USP**  
São Paulo, 2015

# **comunicação governamental: o local como foco de análise**

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mariângela Furlan Haswani**

*Organização*



ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



# ***Comunicação governamental: o local como foco de análise***

**Organização e Coordenação**  
**Prof<sup>ta</sup> Dr<sup>a</sup> Mariângela Furlan Haswani**

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

**C741h**

Comunicação governamental: o local como foco de análise / organização  
Mariângela Furlan Haswani — São Paulo : ECA/USP, 2014.  
354 p.

ISBN 978-85-7205-121-7

1. Comunicação – Aspectos sociais 2. Comunicação – Aspectos políticos  
3. Comunicação organizacional 4. Relações públicas governamentais I. Haswani,  
Mariângela Furlan.

CDD 21.ed. – 301.16



9 788572 051217 >

**Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo • CRP**  
Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443 – Prédio 4  
Cidade Universitária, 05508-020, São Paulo, SP, Brasil  
*www3.eca.usp.br/crp • ecacrp@usp.br*  
T [+55 11] 3091.4122 / 3091.4707

*autores*

Viviany De Pianti

Alexandre Augusto Giorgio

Iara Maria da Silva Moya

Marcus Vinicius de Jesus Bonfim

Perolah Caratta Macêdo Portella Silveira

Adriana Neves Cruz + Eliete da Rocha Viana

Antônio Peres

Carlos A. Teixeira + Lucas P. Bonanno

Elaidés Basílio Andreilino

Francine Altheman

Jamile Coutrim Dalri

Jorge Pereira Filho

Valdenete Gomes de Moraes

Patrícia Guimarães Gil

Simone da Silva Labres

Victor Kraide Corte Real

Wisney Martins de Souza



# Local: a casa do cidadão

Mariângela Furlan Haswani

A expressão “comunicação pública” tem três possíveis definições, que envolvem pontos de vista distintos: o da **origem** da formulação das mensagens e sua emissão – neste caso, exclusivamente o Estado; o da **finalidade** – aqui, principalmente as organizações do terceiro setor e o do **objeto** que, quando é o interesse geral, pode ter origem no Estado, no Mercado e no Terceiro Setor.

Essa classificação de Paolo Mancini (2008) abre um horizonte teórico abrangente para a comunicação pública, permitindo centenas de derivações que vão das ações organizacionais privadas às decisões do poder estatal constituído. Aqui, o leque de possibilidades avança, também, nos três poderes estabelecidos na Constituição Federal brasileira de 1988 – Executivo, Legislativo, Judiciário – e nos três níveis desses poderes: Federal, Estadual e Municipal.

A Carta Magna vigente no Brasil estabelece atribuições específicas a cada um dos níveis, algumas exclusivas, outras sobrepostas, mas não deixam dúvidas a respeito dos direitos fundamentais, individuais e sociais e de suas garantias – entre elas, a comunicação pública, a ser exercida por poderes federais ou locais.

Na prática, o ambiente local é o mais próximo e palpável pelas pessoas. A rua de casa, o posto de saúde, o mercado municipal, o ônibus dos destinos diários: tudo é parte do dia a dia, da intimidade de todos nós. Se qualquer aspecto da vida local falhar, inviabiliza toda a nossa rotina ou parte dela; acarreta, no final das contas, desrespeito a um ou mais direitos.

Nesse contexto, qual seria o papel da comunicação governamental?

A resposta a essa questão gera as reflexões apresentadas nos artigos dessa obra, cujos autores buscaram realidades próximas ao seu próprio cotidiano para encaixar os conceitos da comunicação pública governamental.

# Índice

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA / ASPECTOS GERAIS

- 15 • Comunicação e democracia: compreendendo teoria e realidade  
*Viviany De Pianti*
- 37 • A esfera pública virtual: o virtual como legítimo espaço público no século XXI  
*Alexandre Augusto Giorgio*
- 51 • Comunicação pública: Rio+20 e a questão da resiliência aos desastres naturais  
*Iara Maria da Silva Moya*
- 65 • Lei de Acesso à Informação: elementos para uma discussão sobre discurso, poder, acesso e comunicação organizacional em órgãos públicos  
*Marcus Vinicius de Jesus Bonfim*
- 85 • Grupos de interesse organizados  
*Perolab Caratta Macêdo Portella Silveira*

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA / ASPECTOS LOCAIS

- 119 • Divulgação e comunicação institucional da USP — como tornar a comunicação mais pública  
*Adriana Neves Cruz / Eliete da Rocha Viana*
- 133 • Marketing público ou comunicação pública. Eficácia ou falácia?  
*Antônio Peres*
- 155 • A divulgação de informações produzidas pela Faculdade de Saúde Pública da USP por meio de notícias  
*Carlos A. Teixeira / Lucas P. Bonanno*

- 173 •** Comunicação governamental como alimento da comunicação eleitoral: o caso das gestões petistas em Guarulhos  
*Elaides Basilio Andreolino*
- 189 •** A educação paulista: o potencial comunicativo da Internet na divulgação de informações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo  
*Francine Altheman*
- 211 •** O olhar da comunicação pública sobre a experiência do Orçamento Participativo  
*Jamile Coutrim Dalri*
- 227 •** A ouvidoria da EBC e o desafio da participação  
*Jorge Pereira Filho*
- 243 •** Gestão do Trânsito — Rumos da mobilidade na metrópole paulistana  
*Valdenete Gomes de Moraes*
- 263 •** No desenvolvimento do turismo regional — Uma questão de direitos e oportunidades de deliberação  
*Patricia Guimarães Gil*
- 287 •** Assessoria de Comunicação Governamental: uma análise da realidade teórica e prática  
*Simone da Silva Labres*
- 309 •** O caso “Reaja Piracicaba” — Internet e mobilização no contexto local  
*Victor Kraide Corte Real*
- 337 •** Cacique Social  
*Wisney Martins de Souza*

**comunicação pública**

*aspectos gerais*



# **Comunicação e democracia: compreendendo teoria e realidade**

Viviany De Pianti

## **RESUMO**

Apresenta o desenvolvimento do Direito à Comunicação, através do relatório desenvolvido pela UNESCO, reconhecendo o direito e discutindo problemas e soluções para as questões sobre a Comunicação no mundo. Aponta questões relevantes sobre as Políticas de Comunicação, que constam no documento da ONU, e também traz um breve histórico sobre a questão no Brasil. Analisa a situação dos Meios de Comunicação que refletem na forma como a Democracia foi moldada. Conclui afirmando que atualmente os documentos que organizam a mídia ainda não têm poder para controlá-la e organizá-la, garantindo direitos ou proibindo violações.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Direitos Humanos; Democracia; Direito à Comunicação; Políticas de Comunicação.

## **ABSTRACT**

It approaches the meaning of the words Information and Communication for the comprehension of the expression Communication Right. It tells a

brief historical path of the Information Right achievement, through historical documents, emphasizing the Human Rights. It presents the progress of this right, through the report developed by UNESCO, recognizing the Communications Right and discussing problems and solutions about global Communication issues. It indicates relevant matters about Communication Policy that appears in ONU document, and it brings also a brief historic about the matter in Brazil. It analyzes the situation of the media, that reflect on the way how democracy was shaped. It concludes saying that now-a-days the documents that organize the media still don't have power to control and organize it, ensuring rights or forbidding violations.

### **KEYWORDS**

Human Rights, Democracy, Communication Rights, Communication Policy.

A expressão *direito à comunicação* passou por um longo período de formação até chegar ao que se é conhecido sobre o tema. Ele se disseminou no Brasil por meio de pesquisadores brasileiros na década de 1980, o que provocou grande agitação entre o movimento estudantil e jornalistas ligados à militância, tendo em vista que seu significado buscava trazer uma nova forma de pensar os processos comunicacionais, justamente no momento em que a sociedade civil marchava para a redemocratização do País.

Algumas condições são importantes para analisar a dificuldade na conquista da democratização da mídia, como a dificuldade de implementar os Direitos Humanos e os que detêm o poder da mídia, ou seja, de um lado, o controle maciço do poder privado e, do outro, as ações do movimento que luta pela democratização da comunicação.

Embora encontrando adversidades, principalmente quanto à falta de apoio e legitimidade dos direitos humanos, à crescente concentração dos meios de comunicação e à falta do apoio do poder público, os grupos que lutam pela sua democratização permanecem ativos em seu campo de atuação.

Para destacarmos as principais questões referentes à democracia nos meios de comunicação, é importante destacar alguns pontos importantes que servem de base para compreender melhor o assunto. Vamos a eles.

### **Direito de comunicação: reformulando o conceito**

Visando uma melhor participação nas questões relacionadas ao desenvolvimento econômico juntamente com a comunicação, na

década de 1960 a ONU deixou a cargo da UNESCO, órgão responsável por assuntos sobre Educação e Cultura, a responsabilidade por levar ao mundo resoluções sobre os desequilíbrios de difusão de informação, onde o conteúdo que supria diversas nações era produzido por quatro grandes agências ocidentais e que refletia para o mundo uma visão ocidental.

O contexto se dava em uma livre circulação de maneira unidirecional, onde as forças econômicas que dominavam o mercado da informação, em nível mundial, produziam conteúdos que dispensavam a reflexão e participação de seus interlocutores. Além disso, teorias de desenvolvimento econômico estavam em amplo debate para tentar explicar o papel da economia no processo que levava a uma melhoria de vida da população.

É dentro das relações capitalistas de produção que se propõe a política preconizada, pois essa política precisamente e essencialmente consiste em desenvolver os fatores econômicos que constituem os principais estímulos do mecanismo capitalista, a saber, o mercado. Se reformas se propõem, é justamente porque esses estímulos ou são insuficientes, ou atuam de maneira inconveniente para o desenvolvimento adequado, dentro dos quadros do capitalismo, de nossas forças produtivas (PRADO JÚNIOR, 1954, p. 227-228).

Entretanto, com o desenvolvimento de técnicas e de parâmetros de controle dos novos meios de comunicação, logo se percebeu a importância da reestruturação do processo informacional: à medida que as técnicas aperfeiçoavam, chegava-se a conclusão de que era necessário encontrar uma forma de produzir uma comunicação horizontal, ou seja, sem a subordinação de nenhum dos indivíduos presentes no processo. A união da liberdade de expressão e ao direito à informação fez emergir um novo conceito a fim de consolidar essa horizontalidade. Porém, seu conceito não deveria ser usado como solução crucial dos desequilíbrios entre as nações.

O direito de comunicar não é uma panaceia para os males do mundo. Não irá resolver os problemas de desenvolvimento, de um

fluxo de comunicações mais equilibrado ou uma distribuição mais justa dos recursos de comunicações – nacional ou internacionalmente. Não irá assegurar a paz mundial, o progresso da educação ou endireitar as insuficiências do Terceiro Mundo (FISHER, 1982, p. 48).

Assim, somente depois de dois anos de debates, sob a liderança de Sean MacBride, antigo Ministro das Relações Exteriores da Irlanda, viu-se que circulação de informação não era o problema mais urgente da comunicação. A questão primordial concentrava-se na interação e participação popular. Os resultados dessas observações constam no relatório final da Comissão MacBride, intitulado: *Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época*.

Porém, anos antes, em 1969, o francês Jean D'arcy já havia empregado pela primeira vez essa expressão (FERREIRA, 1997), afirmando que logo a Declaração Universal dos Direitos do Homem deveria considerar um direito mais amplo, que é o da comunicação, assim como reconheceu, pela primeira vez, o direito do homem à informação (FISHER, 1982). Paralelo às discussões que ocorriam na ONU sobre as liberdades de informação, D'arcy já afirmava que os meios de comunicação sempre determinaram as estruturas políticas e sociais e que a pessoa e o grupo que controlam as comunicações eficazmente controlam a sociedade.

Enquanto os meios de comunicação eram limitados, a pessoa comum aceitava que a comunicação devesse ser controlada por líderes religiosos, políticos ou pessoas em particular. Os instrumentos de comunicação determinavam as estruturas de comunicação e a posse desses instrumentos conferia poder (FISHER, 1982, p. 26).

As preocupações por questões mais efêmeras não fizeram com que as observações de D'arcy fossem levadas em consideração no debate da Comissão. Somente em 1975, Lakshmana Rao compreendeu a importância da proposta feita pelo francês e questionou por que se deveria reestruturar novamente um conceito que era, do ponto de vista democrático, recente.

O que aconteceu, desde 1948, que provocou uma mudança

quase total em nossa abordagem para as grandiosas intenções no campo do fluxo de informações? O que, gradualmente, mas talvez inevitavelmente, nos conduziu a questionar repetidas vezes as premissas sobre as quais havia sido erguido todo o edifício? Por que será que a mesma agência da ONU que com êxito estabeleceu acordos para facilitar o livre fluxo de informações à volta do mundo, hoje considera necessário percorrer novamente todo o itinerário do exercício e iniciar estudos para examinar mais ou menos a mesma pergunta sob uma frase diferente: O Direito de Comunicar? Admitindo-se que a nova frase seja um tanto quanto mais ampla e mais profunda em sua conotação do que a anterior, ainda assim me parece que o livre fluxo de informação é talvez o mais significativo componente do conceito do direito de comunicar (RAO apud FISHER, 1982, p. 28).

Avaliando a importância que os meios de comunicação estavam adquirindo nas culturas e nas sociedades de todo o planeta, a UNESCO reuniu, em 1978, um grupo de especialistas de diferentes áreas a fim de discutir os problemas relacionados à comunicação, suas complexidades e seu desenvolvimento tecnológico. Assim surgiu a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, presidida por Sean MacBride e que, depois de diversas conferências, apresentou, em 1986, o relatório *Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e Informação na Nossa Época*. Esse documento foi considerado o esforço inicial de membros de todo o mundo em preencher as lacunas da comunicação e proceder sobre diversas questões ainda consideradas incógnitas até o momento. O conceito da expressão é apresentado:

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos:

a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; c) o direito à cul-

tura, o direito de escolher, o direito à proteção à vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo. Para garantir o direito de comunicar seria preciso dedicar todos os recursos tecnológicos da comunicação a atender as necessidades da humanidade a esse respeito (AN EMERGENT COMMUNICATION POLICY apud UNESCO, 1983, p. 288).

O conteúdo apresenta uma profunda análise sobre a situação do planeta, no momento em que a Comissão preparava o documento, mostrando uma realidade diferente de toda positividade contida no conceito referente ao direito à comunicação. Questões difíceis apareceram em diversas partes do relatório, identificando pontos primordiais para iniciar a conquista da mudança de perspectiva da Comunicação.

É possível perceber a construção de um discurso que levou anos para ser formulado e, como todo o discurso, está em constante transformação, assim como o contexto em que ele é formado. Ao contrário do esquema de representação do processo que se dá a Informação, não existe somente um emissor. Todos participam do processo ao mesmo tempo e o resultado dessa participação se dá a proposta de um discurso. Orlandi afirma que no funcionamento da linguagem que põe em relação aos sujeitos e sentidos afetados pela língua e pela história, temos um complexo processo de continuação desses sujeitos e produção de sentidos e não meramente transmissão de informação. São processos de identificação do sujeito, de argumentação, de subjetivação, de construção da realidade, etc. [...] O discurso é efeito de sentidos entre locutores (2007, p. 21).

As críticas do documento têm como base os contrastes dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. É impensável planejar novas práticas de comunicação de maneira uniforme, pois existem países com um contexto em que suas emergências giram em torno de questões muito mais sérias e profundas do que em países desenvolvidos, como

uma melhor estrutura política, social e econômica, enquanto que os países ricos tentam “pasteurizar” as culturas locais.

Na verdade, as disparidades são cada vez maiores e mais graves. Isto indica que existem outras necessidades que não são unicamente as de assistência: a eliminação das estruturas injustas e opressoras, a revisão da divisão atual do trabalho e o estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial. A comunicação é um fiel reflexo das disparidades que caracterizam o mundo internacional e, por conseguinte, necessita de algumas mudanças que tenham esse mesmo alcance (UNESCO, 1983, p. 302).

Portanto, as ideias sobre a necessidade do equilíbrio entre os povos, no que diz respeito às suas condições e modos de vida, sobretudo na instituição da democracia, revelam a comunicação como instrumento para equilibrar os sistemas.

Cabe aos meios de comunicação social, ao apresentar mais amplamente e ao explicar melhor esses problemas [...] despertar a opinião pública internacional, provocando nela a vontade de resolvê-los, ao dar ao público em geral a capacidade de exercer, quando for o caso, pressões sobre os responsáveis, para que apliquem as soluções adequadas. Só se os órgãos de informação souberem ficar firmes no que une e não no que separa é que os povos de todo o mundo poder-se-ão ajudar mutuamente mediante o intercâmbio e a compreensão recíproca (UNESCO, 1983, p. 56).

O relatório aponta também questões sobre as concentrações de empresas privadas devido ao desenvolvimento tecnológico, dominados pelos países desenvolvidos, que funcionam como instrumento de avanço nos diversos aspectos da vida social. Sua dominação percorre também a industrialização dos meios de comunicação, que tendem a dificultar o trabalho do jornalista e no monopólio da informação, que é veiculada de acordo com a opinião de um pequeno grupo de pessoas. Portanto, tal questão envolve a verticalização da informação e da comunicação.

A industrialização tende a estimular a concentração da co-

municação, mediante a formação de monopólios ou oligopólios, em matéria de coleta, armazenamento e difusão de informação. A concentração age em três direções: a) integração horizontal e vertical de empresas que agem no setor informativo e recreativo; b) participação de empresas pertencentes a ramos industriais diferentes e interessadas na expansão dos meios de comunicação social (cadeias de hotéis e de restaurantes, companhias aéreas, construtores de automóveis ou empresas de mineração interessadas na imprensa, na produção de filmes e até mesmo no teatro); c) fusão e interpenetração de diversas indústrias da informação (criação de grandes conglomerados que abarcam vários meios de comunicação social) (UNESCO, 1983, p. 168).

Outro ponto que o documento já verificava – e que, mesmo depois de 30 anos, torna-se ainda presente nos meios de comunicação – são os desequilíbrios com relação à circulação de informação que se dão através de diversos aspectos: de países desenvolvidos para países subdesenvolvidos, dentro de países subdesenvolvidos, nos critérios de noticiabilidade sobre questões políticas, econômicas e sociais e na escolha do que se considera *hard news* e *soft news* (UNESCO, 1980). Todas essas questões tenderiam, segundo o relatório, a uma imprecisa coleta de informações estratégicas, necessária para o desenvolvimento em diversas áreas.

A disparidade entre os que estão informados demais e os que estão muito pouco aumenta constantemente, ao mesmo tempo em que se acusa o desequilíbrio entre as fontes e os destinatários da informação. Embora seja justo reconhecer que as correntes internacionais de comunicação cresceram muito e que as fontes de comunicação aumentaram em enormes proporções a sua produção, cabe destacar também que os profissionais de comunicação reforçaram as suas possibilidades de controle de impacto das mensagens transmitidas e da seleção que se fez entre as informações disponíveis. Além disso, as deformações e desequilíbrios consequentes traduzem de uma forma ou de outra os interesses dominantes nas sociedades das quais procedem (UNESCO, 1983, p. 59).

Pontuando questões relacionadas à economia, política, tecnologia e sociedade, o relatório publica a comunicação como solução, a fim de almejar um futuro mais positivo, com um diálogo democrático num processo bidirecional. Além disso, o documento aponta também para o fato de que comunicar significa meios variados numa possibilidade de mais igualdade quando ocorre a troca de informações, maior acesso do público aos meios — o que ele avalia ser algo relacionado mais à democratização — e, por fim, que sem possibilidades de reciprocidade, o ato de comunicar não será verdadeiramente democrático (UNESCO, 1983).

Assim, agregar a comunicação como um direito humano, para o documento, significa não somente considerá-la como parte das liberdades de informação já conquistadas ao longo dos séculos. Seu conceito é muito mais complexo e permite apresentar ao indivíduo muito mais do que liberdade. Deve-se considerar que o relatório da UNESCO colaborou para o enriquecimento do conceito de direito à comunicação, direcionando um lugar para ele no debate público.

Por outro lado, para Mattelart e Mattelart, a Comissão MacBride conseguiu promover um “diálogo de surdos”, que buscou defender as necessidades de uma maioria que, na verdade, não estavam preocupadas com a intenção da UNESCO de encontrar soluções para os problemas da comunicação. Dessa forma, segundo os autores, o relatório retratou a intransigência da América reganiana, que procura impor a qualquer custo sua tese do *free flow of information*; sobreposição de interesses entre os países do Sul, em lutar por sua emancipação cultural nacional, e os países do “bloco” comunista que souberam habilmente utilizar essas demandas para se opor a qualquer abertura de seus próprios sistemas de comunicação de massa; contradições no próprio interior do movimento dos países não alinhados, onde alguns Estados do “Terceiro Mundo”, fazendo uso desses debates internacionais como álibi, lavam as mãos em relação às suas próprias carências e compromissos em seu território nacional (MATTELART; MATTELART, 2008, p. 120-121).

Define-se assim, que apesar da ideia da UNESCO ter sido abraçada por estudiosos de todo o mundo, outros viam esse trabalho como um desvio de atenção para outras questões verdadeiramente importantes.

Ainda na época em que se formulou o *Relatório MacBride* (1980), a situação em que os países, tanto desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, chegaram, despertou o interesse da Comissão em analisar propostas estratégicas de desenvolvimento das nações aliadas ao desenvolvimento da comunicação, no sentido de que ela sirva como instrumento de facilitação para assuntos culturais, educacionais e científicos.

O problema, nessa questão, está na forma como se enxergava o desenvolvimento da comunicação. Antes do conceito popularizado pela UNESCO, esse desenvolvimento significava simplesmente a difusão de informações que se dava numa posição vertical onde, ainda nos dias de hoje, é possível perceber que esse método beneficia exclusivamente os empresários da informação.

Um novo modelo de desenvolvimento e a criação de uma estratégia de políticas de comunicação foram construídos baseados, sobretudo, na participação da população nas questões específicas de cada país e proporcionar “as obras de infraestrutura em geral – as telecomunicações e os meios de informação em particular – que se adaptem melhor às suas necessidades” (UNESCO, 1983, p. 342, grifo do autor). Apesar do desenvolvimento econômico e tecnológico também serem relevantes para o desenvolvimento social, é a comunicação – base das relações humanas – que constitui um meio qualitativo de vida.

Um dos fatores fundamentais para que as políticas de comunicação sejam eficazes exige que a população de cada país perceba as irregularidades e a necessidade de mudanças. Para isso, é importante que a comunicação esteja ao alcance de todos, a fim de criar a consciência. “Um dos principais objetivos das políticas de comunicação deveria consistir em corrigir e reajustar as estruturas existentes, para atender à

exigência de uma ampliação e de uma democratização da comunicação” (UNESCO, 1983, p. 343).

A comunicação por si só não pode criar o desenvolvimento, porém, com uma comunicação insuficiente, o desenvolvimento se torna cada vez mais difícil. E a dificuldade de atingi-lo se agrava com a não-participação do povo. Portanto, o estímulo à criação e ao avanço das políticas nacionais de comunicação é primordial para que cada país equilibre suas condições sócio-político-econômicas e, assim, possa se pensar em regras mais universais. Sua formulação se baseia numa legislação nacional (UNESCO, 1983).

É no Estado que se concentram as expectativas de se conseguir uma melhor infraestrutura de comunicação. Mas é importante lembrar que seu caráter nacional não deve restringir ou limitar o intercâmbio de informação.

A formulação de uma política de comunicação deve: a) facilitar a mobilização de recursos nacionais; b) reforçar a coordenação das infraestruturas existentes ou previstas; c) permitir a adoção de decisões nacionais no que se refere aos meios; d) facilitar a satisfação das necessidades dos menos privilegiados e a eliminação dos desequilíbrios mais evidentes; e) insistir na educação universal e permanente; f) contribuir para o fortalecimento de identidade cultural e da independência nacional; g) autorizar presença mais manifesta de todos os países e de todas as culturas no plano internacional (UNESCO, 1983, p. 344-345).

Já no relatório de 1980, também se propôs a criação de regras relacionadas à privacidade do indivíduo, sobretudo no que diz respeito a informações pessoais em bancos de dados. Além disso, o documento também aponta a tecnologia como instrumento de ajuda para a descentralização da informação e aposta no valor da comunicação interpessoal para transformação dos meios de informação em meios de comunicação.

A tentativa na UNESCO, com relação a essa questão, é a de insistir para que os governos se esforcem para a criação de políticas de comunicação eficientes, sobretudo nos países em desenvolvimento,

e alerta para o fato de que o apoio externo só deve ser estabelecido como forma complementar para que seja possível o desenvolvimento independente da comunicação em cada nação.

### **Políticas de comunicação no Brasil**

Enquanto as discussões sobre as políticas de comunicação se davam em nível mundial pela Comissão Internacional de Estudo de Problemas da Comunicação, o Brasil já dispunha, na década de 1970, de um sistema de comunicação complexo. (DIAS, 1979). Não poderia ser comparado com grandes mercados de comunicação como dos Estados Unidos ou da Europa, mas estava longe de chegar à escassez informacional de países africanos. Nesse período, o país amargava a longa ditadura militar (1964-1985) e a negligência do poder público na administração da comunicação.

Assim, até hoje, as questões referentes ao poder nos meios de comunicação não parecem tão estranhas: em 1977, o governo federal era o maior cliente das agências de publicidade (DIAS, 1979), o que implica controle sobre as verbas de propaganda e que, conseqüentemente, ganha a simpatia dos meios de comunicação; a dependência comercial dos meios de comunicação, que impulsionam a concentração de propriedade e formam os conglomerados nos centros urbanos; e a utilização de conteúdo estrangeiro e padronizado, o que compromete a difusão da cultura nacional (DIAS, 1979).

Depois da insistência de estudiosos sobre a necessidade da criação de uma política nacional de comunicação, o governo de Ernesto Geisel tomou algumas medidas para tentar minimizar os problemas apontados. Entre elas, está a criação da Radiobrás, em 1976, e que tinha como um dos objetivos “corrigir anomalias estruturais na órbita do governo, tais como a proliferação de estações de radiodifusão operadas por agências governamentais” (DIAS, 1979, p. 267); o estabelecimento de normas para o serviço público de radiodifusão, que deveria apresentar programas nacionais e de conteúdo informacional e educativo; a

reformulação da legislação e elaboração do novo Código de Telecomunicações, que devia fomentar a produção nacional e, através disso, ter a participação do poder público; e a alteração do Conselho Nacional de Comunicações que passou de um órgão de assessoria técnica do governo para servir como setor de orientação e de direcionar diretrizes aos conteúdos de radiodifusão.

Dias (1979) já afirmava que o desafio do Conselho seria a participação popular como forma de mudança social, política e econômica e que o fracasso dessa medida traria ao povo brasileiro apatia ou revolta.

Tais medidas do governo Geisel não foram suficientes para controlar e equilibrar o sistema de comunicação nacional. Os anos 1980 marcam o início do *boom* dos conglomerados de comunicação no Brasil. O Ministério das Comunicações, criado em 1967, foi usado pelo ex-presidente José Sarney (1985-1989) e pelo ex-ministro Antônio Carlos Magalhães para a distribuição de concessões de rádio e TV em troca de favores e votos.

A distribuição de concessões como moeda política teve seu auge entre 1985 e 1988, quando o governo Sarney foi responsável pela outorga de 1.028 emissoras de rádio e de televisão, e 91 parlamentares da época foram beneficiados. Tal medida provocou uma anomalia no mercado de radiodifusão, pois a maioria desses deputados e senadores não era ligada originalmente ao setor (REBOUÇAS, 2005, p. 185).

Em 1986, através dos esforços da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), foram enviados a Brasília, documentos com propostas para a Constituinte sobre a criação de um sistema público de comunicação, que assegurasse o direito à informação e a criação de um Conselho Nacional de Comunicação Social, que seria composto pela sociedade civil, partidos políticos e pelo governo, além da reelaboração das regras que concedem as concessões. Assim, “pela primeira vez o tema da comunicação social foi tratado em um capítulo especial da

constituição, contendo cinco artigos sobre a temática [Art. 220 a 224]” (SOUZA, 1996, p. 34).

O artigo 222 da Constituição de 1988 restringe a propriedade de radiodifusão por partes de pessoas jurídicas e por estrangeiros. A importância dessas medidas é a de identificar facilmente os proprietários e não permitir que o capital externo não domine o setor no país. Essa lei, no entanto, fez surgir no país o domínio maciço de pessoas físicas nas empresas de comunicação. No Código Brasileiro de Telecomunicações, no entanto, já continha leis que impunham limite de propriedade. “A lei reza que a mesma pessoa física não pode ter participação em mais de dez emissoras de TV em todo país” (LIMA, 2001, p. 105-106).

No artigo 220 da Constituição Federal, existe a proibição do monopólio e oligopólio nos meios de comunicação, alegando que a formação intelectual só pode ser saudável se oferecida por diferentes meios, contendo diferentes visões.

As pressões sobre a desorganização no sistema de concessões de radiodifusão, devido ao apoio entre grupos familiares e políticos nos assuntos relacionados aos meios de comunicação, levaram à Constituição o artigo 54 que proíbe políticos de estarem inseridos em qualquer atividade referente à mídia, o que, aliás, já havia sido decretado no Código Brasileiro de 1962.

A questão, porém, é que nos anos 1990, pesquisas feitas sobre o controle de políticos sobre veículos de comunicação mostram o nível de descumprimento da lei federal. Além disso, também na década de 1990, estabeleceu-se o auge do domínio da mídia por grupos familiares no Brasil, tendo como mais poderosos, em nível nacional “a família Marinho (Globo), a família Saad (Bandeirantes) e a família Abravanel (SBT)” (LIMA, 2001, p. 106). Além dessas, que dominavam a televisão, outras famílias de outras mídias também construíram seu império: “Civita (*Abri!*); Mesquita (grupo *OESP*); Frias (grupo *Folha*); Nascimento Brito (*Jornal do Brasil*); Martinez (*CNT*); e Levy (*Gazeta Mercantil*)” (Idem).

Desde a Constituição de 1988, outras leis foram criadas para

garantir a participação de capital estrangeiro no setor dentro no país. Essa entrada de capital externo vem ocorrendo desde o início do governo de Fernando Henrique Cardoso com a Lei do Cabo [Lei 8.977, de janeiro de 1995] que permite a participação estrangeira em até 49% do capital das concessionárias; a quebra do monopólio estatal das telecomunicações [Emenda Constitucional nº 8, de agosto de 1996]; a Lei Mínima [Lei 9.295, de julho de 1996], que permitiu a entrada de capital estrangeiro nas áreas de telefonia celular e de telecomunicações via satélite, no limite de 49%, até julho de 1999; e a Lei Geral das Telecomunicações [Lei 9.472, de julho de 1997], que autorizou o poder Executivo de estabelecer quaisquer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações (LIMA, 2001, p. 95).

Assim, analisando a questão das políticas de comunicação no país, a partir das décadas de 1990 e 2000, pode-se dizer que as afirmações com relação às problemáticas são praticamente as mesmas.

No cenário da globalização contemporânea, a consequência mais evidente da convergência tecnológica no setor de comunicações é a enorme e sem precedentes concentração da propriedade que provoca a consolidação e a emergência de um reduzido número de megaempresas mundiais (LIMA, 2001, p. 93).

Apesar de terem sido calados por tantos anos, devido à ditadura militar, os movimentos sociais intensificaram a exigência da sociedade civil no processo de democratização da comunicação. Pode-se dizer que esse grupo vem mostrando um novo fôlego nos últimos anos. Um dos problemas é que os movimentos sociais enfrentam constantemente é o da sua própria organicidade. A conquista de uma razão política pela sociedade está legada à representação que ela faz de si mesma. As pessoas devem compreender que, em relação às comunicações, podem sair do papel de meros telespectadores para entrar em cena como atores (REBOUÇAS, 2005, p. 191).

Articulações através da rede ou de fóruns e congressos são ferramentas utilizadas pelos movimentos sociais em prol do direito à

comunicação para levar até a sociedade civil os problemas políticos, com relação às comunicações, que precisam ser resolvidos.

### **Democracia *versus* meios de comunicação**

Vimos que um longo período foi dedicado aos estudos e análise da melhor papel que a Comunicação pode desenvolver para colaborar positivamente para o desenvolvimento do mundo através de um sistema democrático. A forma como os meios de comunicação funcionam pode representar o interesse geral de toda sociedade respaldada por esse sistema democrático, ou uma mídia corrompida, que atinge os interesses de uma minoria privilegiada dessa sociedade.

Encontramos aí a falha de um dos lados: se, em um ponto, temos um Estado democrático – esse compreendido como um Estado que disponibiliza recursos e poder para que a população consiga representar seus próprios interesses – teremos, por certo, uma mídia que busca seguir esse mesmo caminho de representar os interesses da maioria e respeitar os interesses da minoria, prevalecendo livre e imparcial (CHOMSKY, 1992).

A mídia também faz parte desses recursos disponibilizados pelo Estado para legitimar o poder do povo, pois, a participação dos cidadãos nos meios de comunicação é o que faz também do nosso sistema, democrático. “O termômetro que mede a democracia numa sociedade é o mesmo que mede a participação dos cidadãos na comunicação” (SOUZA apud GUARESCHI, 2002).

Em outro ponto, podemos encontrar um modo diferente de democracia em vigor, aquela onde “nenhum povo deve ser autorizado a assumir seus próprios assuntos, enquanto a mídia deve ser forte e rigidamente controlada” (CHOMSKY, 1992). Temos à disposição, dessa forma, uma mídia controlada pelo que o autor chama de os mestres da sociedade.

A situação dos meios de comunicação no Brasil ainda parece ser muito arcaica, comparada a outros países. Isso se deve ao fato de

que sua história ainda é muito recente, o que traz em sua atual conjuntura, características como monopólio familiar, baixa circulação de informação – sobretudo jornais – e, conseqüentemente, poucos leitores e um conteúdo voltado para a elite dominadora.

O monopólio familiar, como dito anteriormente foi obra do ex-presidente José Sarney (1985-1989) e pelo ex-ministro Antônio Carlos Magalhães para a distribuição de concessões de rádio e TV em troca de favores políticos, fortalecendo, a partir dos anos 1990, o domínio de algumas famílias brasileiras sobre veículos de comunicação.

A circulação de informação também representa um traço de uma das conseqüências da história recente da mídia no Brasil. Na Noruega, por exemplo, o número de jornais vendidos, no ano 2000, era de 719,7 por mil habitantes. No Brasil, no ano de 1994, eram vendidos apenas 38,2 jornais (HALLIM e MANCINI, 2004, p. 23; MATTOS, 2005, p. 142).

A produção de conteúdo dos meios de comunicação, em âmbito mundial, pode ser compreendida baseada em uma ideia que Lippmann (1922) chama de classe de cidadãos: o primeiro grupo é formado por uma classe especializada capaz de analisar, tomar decisões e controlar questões relacionadas a economia e política, e o segundo compreende no que o autor classificou como espectadores de toda a ação: o rebanho desnortado.

Fraser (1992) também apontou uma teoria interessante sobre a classificação de um grupo ativo e um grupo passivo na produção de opinião pública de sociedades democráticas: os públicos fortes, formado pelos que possuem recursos em diversas esferas para influenciar e tomar decisões; e os públicos fracos, parcela da sociedade que não possui recursos necessários para influenciar e/ou tomar decisões e, conseqüentemente, são influenciados pelas decisões do primeiro grupo.

Chomsky (1992) ressalta que é necessária uma forma de domesticar o rebanho desnortado ou os públicos fracos, que, segundo o autor, não oferecem nada além de problemas. A fabricação do consenso é o que Chomsky chamou dessa intervenção de diversas instituições,

inclusive a midiática, na forma de pensar e agir imposta pela minoria dominadora. O resultado desse privilégio desigual é um conteúdo desigual, onde o direito da maioria desprovida de poder é violado e o Estado, mesmo contendo leis de respeito aos direitos, pouco faz para sua garantia.

As condições de aplicabilidade e efetividade dos direitos humanos e sociais encerram [...] o sério risco de sua perversão; ou seja: de negação, em termos práticos, das garantias, das prerrogativas, das proteções e os tratamentos diferenciados concedidos formalmente pela Constituição aos mais desfavorecidos – em outras palavras, à clientela preferencial dos direitos eminentemente “sociais”. Não é por acaso que, nas sociedades não tipicamente tradicionais e fracamente integradas, sujeitas a fortes discriminações socioeconômicas e político-culturais, como a brasileira, muitas declarações programáticas em favor dos direitos humanos e sociais, nos textos constitucionais, acabam apenas tendo uma função tópica, retórica e ideológica. Seu objetivo, na verdade, não é depurar juridicamente as concepções de equidade e justiça, nem garantir formalmente a correção dos desequilíbrios setoriais, das disparidades sociais e das diferenças regionais, mas apenas forjar as condições simbólicas necessárias para uma assimilação acrítica da ordem jurídica (FARIA, 2010, p. 98).

Enquanto a grande imprensa não atentar para uma comunicação mais democrática e não se responsabilizar pelo mal que causa, aos poucos, a participação de grupos interessados em organizar e comunicar vai se formando, fazendo da expressão “mídia alternativa”, sinônimo de mídia democrática, ou seja, a mídia que agrega uma motivação não-comercial, demonstrando um interesse básico por ideias, não por lucros; o tema principal de suas publicações focaria a responsabilidade social ou a expressão criativa ou, usualmente, a combinação de ambas; finalmente, é bastante os publicadores se autodeclararem alternativos (DE GOÉS, 2006, *on-line*).

A partir disso, é possível chegar a algumas considerações, como a dificuldade de fazer valer os direitos protegidos pela lei através

de seu cumprimento por parte dos meios de comunicação. Fazendo uma simples comparação entre teoria e prática, pode-se observar que os documentos têm pouca influência sobre a atividade da mídia.

Além disso, a participação da sociedade civil se revela o ponto-chave para a virada da realidade do país, sendo ela indispensável, tanto na conquista de uma mobilidade nacional, quanto na colaboração com o poder público para o funcionamento dos mecanismos de organização.

Em tempos de transformação, qual será o *deadline* dos controladores da mídia? Por quais terrenos circulam seus planos e quais são as chances desse modelo de democracia conseguir sustentar por muito mais tempo uma comunicação que não segue a lei, a lógica e nem a vontade da maioria?

## REFERÊNCIAS

- CHOMSKY, N. (1996): “El control de los medios masivos de comunicación”, fabricando el consenso. Disponível em: <[http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Chomsky/Chomsky\\_ManufacturandoConsenso.htm](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Chomsky/Chomsky_ManufacturandoConsenso.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- DIAS, Marco A. Rodrigues. Política de Comunicação no Brasil. In: WERTHEIN, Jorge (Org.). *Meios de Comunicação: realidade e mito*. São Paulo: Nacional, 1979. p. 252-277.
- FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. 1ª ed. 5. t. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. O judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. 1ª ed. 5. t. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 94-112.
- FERREIRA, Aluísio. *Direito à informação, direito à comunicação: direitos fundamentais na Constituição brasileira*. São Paulo: Celso Bastos, 1997.
- FISHER, Desmond. *O Direito de Comunicar: Expressão, Informação e Liberdade*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992, p. 109-142.
- GOÉS, Laércio Pedro Torres de. A mídia alternativa dos movimentos sociais da Web. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 1, 2006, Salvador, BA UFMG. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Goes\\_2006.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Goes_2006.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2010.
- GUARESCHI, P. *RBS e eleições: Meditações sobre 27 de outubro de*

2002. Centro de Mídia independente Brasil, 07 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2002/11/41287.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- HALLIM, D. C.; MANCINI, P. *Comparing media systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- LIMA, Venício A. de. *Balanço 2005: muitos recuos e alguns avanços*. Observatório da Imprensa, [S.l.], dez. 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=361IPB001>>. Acesso em 10 mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- LIPPMANN, Walter. *Opinião Pública*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- MATTELART, Armand; MATTELART, Michèle. *História das teorias da comunicação*. 11ª ed. São Paulo: Loyola, 2008.
- MATTOS, S. *Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo*. São Paulo: Paulus, 2005.
- ORLANDI, Eni P. *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. 7ª ed. Campinas: Pontes, 2007.
- PRADO JUNIOR, Caio. *Diretrizes para uma política econômica brasileira*. São Paulo: Urupês, 1954.
- REBOUÇAS, Edgard. Os atores sociais do *lobby* nas Políticas de Radio-difusão no Brasil. In: BEZZON, Lara A. Crivelaro (Org.). *Comunicação, política e sociedade*. Campinas: Alínea, 2005. p. 177-192.
- SOUZA, Herbert de. As ONGs da década de 90. In: LENT, Carmen; OLIVEIRA, Rosiska Darcy de; *Transformação*. Rio de Janeiro: IDAC – Instituto de Ação Cultural, 1993.
- SOUZA, Márcio V. de. *Vozes do silêncio: o movimento pela democratização da Comunicação no Brasil*. Paris; Florianópolis: Diálogo, 1996.
- UNESCO. *Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

# **A esfera pública virtual: o virtual como legítimo espaço público no século XXI**

Alexandre Augusto Giorgio

## **RESUMO**

O presente artigo busca encontrar subsídios que possam verificar a legitimidade da *world wide web* (*www*) como legítima esfera pública no século XXI em função da atual presença maciça de pessoas que acessam blogs e redes sociais diariamente. A esfera pública de que trata o texto é o espaço onde acontecem livres manifestações e discussões de ordem crítica política que legitimam o exercício de democracia e cidadania.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação Pública; Esfera Pública; Comunicação Social; Democracia.

## **ABSTRACT**

This article seeks to find grants that can verify the legitimacy of the *world wide web* (*www*) as a legitimate public sphere in the XXI century according to the current massive presence of people who access social networks and blogs daily. The understanding of public sphere this text analyzes is the space which hosts free demonstrations and discussions of critical political order that legitimate exercise of democracy and citizenship.

**KEYWORDS**

Public communication, Public sphere, Social communication, Democracy.

Este artigo visa reunir elementos que suportem a ideia de uma esfera pública no espaço virtual da Internet nos dias atuais. Para tanto, cabe procedermos com algumas delimitações teórico-metodológicas que servem de pressuposto para a consecução do objetivo principal deste texto.

Partiremos do pressuposto da existência de um espaço público. Diversos artigos e resenhas europeias publicadas por vários autores<sup>1</sup>, vêm trazendo a discussão da existência ou não de uma esfera pública europeia. A discussão é complexa e interessante, principalmente quando nos deparamos com uma crise econômica, e certamente identitária, de grandes proporções que vem colocando em xeque toda a proposta do poderoso bloco econômico europeu. Apesar de atual e relevante, a experiência europeia não é a preocupação deste. O norte deste trabalho é a busca da identificação de uma esfera pública virtual, cujos limites geográficos não são bem definidos a princípio. Importante ressaltar que procuramos manter o foco de observação e análise nas redes sociais brasileiras, em língua portuguesa, e nas ações de *e-government* nacionais.

Outro alerta importante é que autores diferentes definem o termo esfera pública de maneiras distintas. Usaremos a visão de Jürgen Habermas, presente em seu livro *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa* (2003). Portanto, público

---

<sup>1</sup> Ex.: Nkosi Ndlela da Hedmark University College, Norway – (*Reflections on the global public sphere: challenges to internationalizing media studies*, 2007), Jan-Henrik Meyer (*The European Public Sphere: Media and Transnational Communication in European integration 1969–1991*, 2010) etc.

é aquilo que não é privado; é tudo aquilo que diz respeito ao coletivo, aos cidadãos que compõem uma sociedade. Esfera pública é o lugar geográfico ou não, onde “indivíduos privados se reúnem para discutir questões de interesse público e são capazes de construir e sustentar uma discussão política de caráter crítico” (HASWANI, 2010, p. 4).

Portanto, a esfera pública será tratada aqui como definiu Haswani: “[...] a arena em que se discutem temas de interesse da sociedade em geral ou de comunidades em particular; é indispensável que haja envolvimento coletivo, seja no país ou num bairro” (HASWANI, 2010, p. 16). Ao definir esfera pública, a autora chama de arena um espaço onde indivíduos com interesses comuns tratem de discutir temas políticos de forma crítica. O espaço geográfico não delimitado e a não necessidade da presença pessoal física na definição apresentada pela autora, deixa aberta possibilidade para a identificação de um espaço virtual possível, uma arena virtual, onde os indivíduos construam discussões e ações políticas reais e legítimas.

Essa possibilidade de discussão e ação política nessa arena virtual parece abrir um espaço possível para a manifestação da vontade dos cidadãos como forma de praticar democracia. A liberdade de expressão que apresenta o espaço virtual através de *blogs*, *sites* e redes sociais, aliada à possibilidade de mobilização social em torno de uma realidade política, parece apontar um caminho que nos permita afirmar a existência dessa esfera pública virtual.

Ao analisar a esfera pública de Habermas, Nicholas Garnham afirma<sup>2</sup> que a esfera pública não precisa ser um espaço concreto, mas uma perspectiva a partir da qual se deve pensar sobre o problema da democracia no mundo moderno.

[...] It is against this background and within this project that we have to judge the continuing usefulness of public sphere theory. In so doing

---

<sup>2</sup> Tradução livre do autor.

it is best, I think, not to see the public sphere as a concrete space or set of discursive practices, but as a perspective from which to think about the problem of democracy in the modern world (GARNHAM, 2007, p. 4).

Neste contexto, a esfera pública se caracteriza como um espaço ou arena física ou virtual onde indivíduos pertencentes a uma sociedade ou coletividade praticam democracia através de manifestações públicas de conteúdo político. Seguindo a definição de público utilizada anteriormente, a manifestação pública é aquela que não está restrita ao privado e é a intenção da publicidade que caracteriza a esfera em que se pratica a manifestação como pública, como procuraremos mostrar adiante.

É fácil aceitarmos que um indivíduo em praça pública segurando uma placa manifestando insatisfação com o volume de impostos que é obrigado a pagar está exercendo uma atividade política e pública e, portanto, transforma o espaço em esfera pública. Esse indivíduo está democraticamente manifestando descontentamento com a política pública de impostos em público. O que é ainda passível de discussão e investigação é determinarmos se podemos chamar de esfera pública virtual quando este mesmo indivíduo se manifesta com a mesma intenção utilizando a Internet ou, mais precisamente, a *world wide web (www)* — o espaço virtual.

Antes de prosseguirmos com a linha de raciocínio proposta anteriormente, faz-se necessária uma compreensão anterior, isto é, antes de partirmos para as reflexões sobre o espaço virtual, precisamos buscar ainda uma definição sobre o que é o privado e sobre o que é privado e público no espaço virtual.

## **O privado**

Quando concluímos que o que é público não é privado, necessitamos de uma definição de privado. Encontramos em HASWANI

(2010) uma definição que usaremos daqui em diante: “privado pode ser definido como sem função pública ou oficial”, que seja de interesse particular do indivíduo, ou do núcleo familiar, e sem que tenha havido publicidade (voluntária ou não) sobre esses assuntos. Esta definição ainda que pareça simplista ou limitada, suporta com eficiência o termo privado para os fins propostos, ou seja, para a identificação de uma esfera pública enquanto espaço de exercício de cidadania e democracia.

Podemos então partir para a busca de uma definição de esfera privada. Recorremos à definição de Janoski que diz: “[...] a **esfera privada** abrange a família, propriedade e amizades pessoais, com forte componente de privacidade [...]” (HASWANI, 2010, p. 11). Aqui a intenção da privacidade, ou do sigilo, define o que é privado, pois quando algum fato originalmente ocorrido na esfera privada da família torna-se público e ganha publicidade (intencionalmente ou não), escapa da esfera privada e atinge a esfera pública. Podemos, a título de exemplo, citar o caso do *Wikileaks*, um site cuja proposta é tornar públicos documentos oficiais secretos dos Estados Unidos. O proprietário do site enfrenta uma série de processos judiciais e embargos oficiais em vários países. Nesse caso, os documentos então restritos à intimidade da esfera governamental, vieram a público gerando reações e discussões políticas virtuais que, em curto espaço de tempo, invadiram os noticiários de muitos países, ultrapassando os limites do espaço virtual, atingindo a esfera pública. Este é apenas um exemplo, entre muitos que vemos todos os dias, que pode servir como prova da caracterização de legítimo espaço público virtual da *www*.

### A esfera privada virtual

A Internet não nasceu para ser pública. Nasceu como um projeto militar e tornou-se pública com o passar dos anos. Depois da TV, a mídia mais importante que apareceu foi a Internet. Desenvolvida pela empresa *Advanced Research na Projects Agency* (ARPA), em 1969, para interligar departamentos de pesquisa norte-americanos, esta rede foi

batizada de ARPANET, que era uma rede que tinha um computador central dentro do Pentágono e os cabos que formavam a rede passavam por debaixo da terra por motivos de segurança.

Em plena Guerra Fria, ainda nos anos 1970, algumas universidades e instituições tiveram permissão para ingressar à rede, pois também desenvolviam projetos de segurança. Quando a ameaça da Guerra Fria passou, a rede perdeu sua importância militar e passou — após uma série de mudanças tecnológicas — a integrar as demais universidades americanas e também de outros de países. A abertura passou, então, aos pesquisadores domésticos. Mais tarde, surgiu a *world wide web* (*www*), que transformou radicalmente a navegação<sup>3</sup>, até então técnica e pouco acessível, em uma plataforma atrativa, fácil de operar (intuitiva) e amigável ao usuário comum. O idealizador dessa plataforma foi Tim Berners-Lee, que é considerado hoje o pai da Internet.

Com o advento da *www* e com a comercialização maciça do *Personal Computer* (PC), ou computador pessoal, que, no início dos anos 1990, sai das corporações e empresas e começa a habitar as casas dos consumidores comuns, a Internet transforma-se em um veículo de informação importante para as empresas. Mais tarde, o computador torna-se um “utensílio doméstico” em função do seu barateamento e produção em massa. Essa tecnologia invade a vida das pessoas em escala global.

Hoje, além de ser uma fonte quase infinita de informações, a Internet também passou a cumprir o papel de intermediar o consumo através de canais de comércio eletrônico, que as empresas, lojas e até prestadores de serviços utilizam para incrementar os canais comunicação de distribuição de produtos e serviços. Os veículos de comunicação de massa também passaram a utilizar a rede, inicialmente como suporte de informações sobre seus produtos tradicionais e, mais tarde, como um braço importante e vital para a sua sobrevivência na forma de interação com seus públicos e até como canal de entrega de seus serviços.

---

<sup>3</sup> Chama-se de navegação, a passagem entre páginas através de links direcionais.

Os organismos oficiais passaram também a adotar a Internet como canal de comunicação com seus públicos de interesse vindo a criar, posteriormente, o que se passou a chamar de *e-government*, ou governo eletrônico, por meio do qual alguns serviços públicos começaram a ser prestados à população.

A Internet também é utilizada para criar ambientes virtuais chamados de redes sociais, onde as pessoas se relacionam e ficam em contato (ou conectadas) o tempo que desejarem, criando assim uma nova dimensão virtual e extremamente complexa de trocas simbólicas, sócio-culturais e identitárias. A rápida adoção desses espaços pelas pessoas fez com que espaços públicos e privados fossem gerados em velocidade surpreendente.

A Internet, como a conhecemos hoje, veio sendo criada por iniciativa das instituições privadas e públicas a fim de garantir privacidade e sigilo de seus procedimentos administrativos por meio da construção de redes internas de computadores onde se encontram *softwares* e espaços de comunicação de acesso restrito aos públicos internos. Inicialmente, os programas eram escritos em linguagens de programação adequadas apenas para uso na máquina onde foram instalados e mais tarde puderam ser instalados em um servidor interno para uso simultâneo de várias pessoas desde que dentro de uma rede interna. São programas de uso e acesso privativo dentro de uma rede corporativa. Com o avanço da Internet e a necessidade de acesso a sistemas em diferentes lugares — fisicamente falando — e com o avanço das linguagens de programação para a *www*, esses sistemas passaram a ser acessados remotamente via *web* através de *login* e senha. Para que isso seja possível, esse acesso precisa de um endereço “público” que pode ser encontrado por qualquer pessoa. Esses endereços são chamados de URLs<sup>4</sup> (*Uniform Resource Locator*); portanto, o espaço privado de um ambiente na rede interna de uma empresa

---

<sup>4</sup> “Recurso uniforme de localização” – tradução livre do autor.

passa a ser passível de acesso através de uma rede de computadores, espaço virtual público<sup>5</sup>: a Internet.

Como estamos trabalhando com a ideia de que o espaço público é onde se debatem questões políticas sobre questões de interesse geral, podemos identificar como privados virtuais também os websites de empresas, comércios, caixas de *e-mail*, painéis administrativos de servidores e *websites*, *blogs* (*weblogs*) e até as redes sociais enquanto espaços de exposição de ideias e discussões de assuntos diversos, não públicos.

### **O fenômeno dos blogs na Internet: de espaço privado virtual para espaço público virtual**

*Blog* é uma derivação da junção das palavras **web** que significa *teia* em inglês, mas que é usada como sinônimo para Internet — sua parte “navegável”; e **log**, também em inglês, que significa *diário de bordo* de antigas embarcações — *logbook*. Uma das formas mais comuns de registros náuticos de velocidade, consistia em lançar da popa do navio um flutuador (pedaço de madeira — *log*) com uma forma calibrada, que devido ao atrito com a água ficava relativamente imóvel à superfície, ligado ao navio por um cabo que tinha nós feitos em intervalos regulares. Medindo o número de nós que eram largados, durante determinado tempo, para permitir que o flutuador não fosse arrastado, isto é contando o número de nós lançados do navio no período de medição, dava uma estimativa da velocidade que ficava registrada em um diário de bordo, o *logbook*.

O diário é e sempre foi uma forma de registros pessoais no mundo inteiro. Muito do que conhecemos da história das civilizações devemos a eles. A característica principal do diário é a ideia de sigilo e privacidade que confere aos fatos, ou fantasias, traduzidos em texto,

---

<sup>5</sup> Espaço público aqui utilizado como de livre acesso e trânsito independentemente do interesse e intenção que podem ser públicos (no sentido de discussão política e interesse geral) ou privados (particular ou individual).

figuras e lembranças que lá são registrados. Essas narrativas precisam desse sigilo, pois escrever um diário é uma forma de expressão dos sentimentos pessoais e íntimos de fatos cotidianos.

É comum vermos diários virarem livros ou até filmes de cinema, de forma que milhões de pessoas adentram a intimidade das pessoas, mas o conceito do *blog* é o de justamente tornar públicas as percepções e sentimentos das pessoas tendo como pano de fundo o cotidiano. Cabem aqui algumas considerações e divisões: existem blogs que são abertos, ou seja, a pessoa tem a intenção da publicidade, deseja abrir sua intimidade e outros cujo acesso às informações se dá em forma de permissão eletrônica (convite, cadastro, senha etc.).

Olhando desta maneira, quem desejar escrever, ou descrever, seu diário e não divulgá-lo a ninguém e nem permitir acesso, ele volta à sua característica inicial e traz novamente sua carga de sigilo e privacidade, mas não é isso o que se percebe mais frequentemente nos blogs de hoje; a intenção, na maioria das vezes, é a de deixar que as pessoas tenham acesso aos seus conteúdos.

Cabe ainda, no campo das divisões, distinguir os diários eletrônicos que permitem discussão, intromissão direta ou compartilhamento de percepções sobre um determinado assunto. Nesses casos, os participantes deixam de ser espectadores passivos e passam a interferir no diário de outra pessoa. Interessante notar que, em casos como esses, a pessoa que criou o blog praticamente pede a intervenção das outras, e desejam não só compartilhar seus pensamentos e visões de mundo.

O fundamental nesses casos é o debate e não a aceitação. Centenas de novos blogs são criados todos os dias e a tendência é de decidir pensamentos, angústias, percepções etc.

Discute-se tudo em *blogs*: novelas, celebridades, *reality shows*, experiências em bares e restaurantes e até qualidade de boates e os serviços lá prestados, bem como assuntos de interesse político. Essas pessoas passam a se comunicar de forma a criar uma comunidade em torno do assunto em questão e acabam até encontrando-se em eventos liderados pelo mentor do diário eletrônico.

Essa forma de *blog* é, de certa maneira, uma evolução dos *chats* (salas de bate-papo) que tiveram seu auge na década de 1990 e que agora traz, em sua transformação, a característica de registro das impressões, pois no *chat* tudo era “perdido” no final das conversas. Como tudo acaba cedo ou tarde tendo uma característica mercantilista ou promocional, profissionais de várias áreas estão usando este suporte para criar comunidades de discussão em forma de diário com assuntos de seu interesse, onde o profissional faz sua autopromoção envolvendo pessoas com quem o relacionamento é importante não apenas socialmente.

Personalidades políticas, jornalistas e analistas políticos também têm aderido aos blogs como forma de divulgar as suas ideias, visões e comentários sobre assuntos de interesse público e de aumentar a visibilidade perante os cidadãos. Um bom exemplo disso é o blog<sup>6</sup> do jornalista Ricardo Noblat, do jornal *O Globo*. Lá ele comenta fatos políticos, abre espaço para textos de outros jornalistas e faz de seu espaço virtual uma legítima esfera pública. As pessoas podem ler livremente seus textos e comentários sobre a política brasileira e mundial, interagir com ele através de diálogo eletrônico e reenviar o que bem entender a outras pessoas diretamente através de e-mail ou publicar em seus murais de redes sociais, como o Facebook e o g+1 (Google), ou em microblogs como o Twitter. Além de exercer sua atividade profissional (jornalismo), Ricardo Noblat mantém ainda na mesma página uma seção onde fala sobre os netos e das aventuras e desventuras de ser avô e dá ao espaço o nome de “Diário de avô”<sup>7</sup>. Aí o jornalista revela alguns fatos e experiências pessoais íntimas de sua família de forma sempre irreverente e descontraída, largando a esfera pública virtual e divulgando, por livre e espontânea vontade, fragmentos da esfera privada de sua vida pessoal familiar. O espaço do jornalista fica hospedado dentro do website oficial do jornal *O Globo*.

---

<sup>6</sup> <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/>

<sup>7</sup> <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/indice.asp?a=369>

Neste cenário, a esfera pública virtual se define como o espaço de acesso livre na *www*, onde acontecem manifestações de caráter político e de interesse geral com a intenção de publicidade.

## REFERÊNCIAS<sup>8</sup>

- GARNHAM, N. Habermas and the public sphere. *Global media and communication*, Londres, v. 3, julho 2007. ISSN DOI: 10.1177/1742766507078417.
- HABERMAS, J. O espaço público, 30 anos depois. In: HABERMAS, J. *O espaço público*. Tradução de Felipe Chaniel. 17ª ed. Berlin: Suhrkamp Verlag, 1990. p. prefácio.
- \_\_\_\_\_. *A mudança estrutural da esfera pública*. 2ª ed. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2003.
- HASWANI, M. F. *Capítulo 1 – As muitas faces do público*. [S.l.]: [s.n.], 2010.
- KUNSCH, M. M. K. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, v. 4; Série Pensamento e Prática, 2011.
- MEYER, J.-H. *The European Public Sphere: Media and Transnational Communication in European integration 1969–1991*. Attutgart: Franz Steiner Verlag, 2010.
- NDLELA, N. Reflections on the global public sphere: challenges to internationalizing media studies. *Global Media and Communication*, v. 3, p. 324-329, outubro 2007. ISSN DOI: 10.1177/17427665070030030402.
- NOBLAT, R. Blog do Noblat. *O Globo Blogs*, 20 março 2004. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/>>. Acesso em: 17 julho 2012.
- POZOBOON, R. D. O. Comunicação, política e democracia: novas configurações em um espaço público midiaticizado. In: KUNSCH, M. M. K. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, v. 4; Série Pensamento e Prática, 2011. Cap. 9, p. 173-185.

---

<sup>8</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.



# **Comunicação pública: Rio+20 e a questão da resiliência aos desastres naturais**

Iara Maria da Silva Moya

## **RESUMO**

A Conferência **Rio+20** teve como pano de fundo a questão da mudança climática, sendo um tema decorrente a redução do risco de desastres naturais, que vem aumentando de maneira exponencial. O artigo discute a comunicação pública como estratégia de resiliência e preparação para os desastres naturais.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação; Rio+20; resiliência; desastres naturais.

## **ABSTRACT**

The **Rio+20** had the background of the issue of climate change, with a theme due to reducing the risk of natural disasters, which has been increasing exponentially. The article discusses the public communication as resilience and preparedness strategy for natural disasters.

## **KEYWORDS**

Communication, Rio+20, resilience, natural disasters.

“Este Painel acredita que decidir o futuro faz parte do espírito e do desejo da nossa humanidade comum. Este Painel, portanto, está do lado da esperança. Todas as grandes realizações da história humana começaram com uma visão antes de se tornarem realidade. A visão da sustentabilidade global, produzindo tanto um povo resiliente quanto um planeta resiliente não é diferente.”

*Painel de Alto Nível do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global*

A Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável, **Rio+20**, aconteceu no Rio de Janeiro, em junho de 2012. A Conferência teve dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a governança global da sustentabilidade. Esses temas têm como pano de fundo a questão da mudança climática e do aquecimento global, resultado dos padrões insustentáveis de produção e consumo vigentes nos últimos anos.

Em decorrência da mudança climática, o aumento dos desastres naturais vem sendo assunto de reflexão em diversas publicações, tais como o estudo coordenado por Rockström (2009), as análises do DESA (2011), os textos de Jackson (2009) e Costanza *et al* (2010), o relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global (2012). No documento final da Rio+20, “O futuro que queremos”, o tema é tratado em quatro parágrafos.

Por outro lado, sabe-se que só pode haver efetividade na prevenção dos desastres naturais e desenvolvimento de resiliência, se as

comunidades e as pessoas estiverem preparadas para essas ocorrências.

Nessa perspectiva, adota-se como questão central do artigo, a comunicação pública como estratégia de resiliência. Em primeiro lugar, busca-se esclarecer o conceito de comunicação pública aqui adotado. Depois, é feita a análise das publicações que embasam a discussão da questão do risco de desastres ambientais e os resultados da Rio+20. Por fim, é elaborada a reflexão sobre o papel da comunicação pública como estratégia de enfrentamento dos desastres naturais.

### **Comunicação pública – questão de foco?**

A comunicação pública é entendida de diversas maneiras. Para Matos (2006), por exemplo, a comunicação pública é definida como uma vertente da comunicação política e tem como fator decisivo a questão do poder:

A questão central é saber, nesta esfera de relações, o que se busca e o que é obtido: o poder está sempre em jogo, mas só os temas e interesses comuns dizem respeito à Comunicação Pública (MATOS, 2006, p. 71).

No dizer de Novelli (2006), a comunicação pública é aquela que ocorre entre as instituições públicas e a sociedade. Essa comunicação tem um papel importante como mediadora das relações entre o governo e o cidadão, sendo entendida como uma ferramenta de governança. Em suas palavras:

A comunicação pública, compreendida como 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, passa a de-

sempenhar um papel importante de mediação das práticas de boa governança (NOVELLI, 2006, p. 85).

Segundo Haswani (2010), a comunicação pode ser definida como pública a partir da análise do foco. Primeiro, o foco no emissor da mensagem determina quem faz a mensagem. Nessa perspectiva, a comunicação é pública quando é originada no Estado, no setor público governamental. Segundo, o foco é no objeto. Aqui, a comunicação é pública se o tema é de interesse geral. Terceiro, o foco é na finalidade, se a comunicação tem por objetivo a realização do interesse geral. Tanto no segundo, como no terceiro caso, não importa o tipo de organização, se pública, privada ou do terceiro setor.

Além disso, a autora entende que a comunicação pública pode se configurar como comunicação da instituição pública, comunicação política e comunicação social. E explica:

- A comunicação da instituição pública se decompõe em duas áreas: a comunicação para promoção da imagem e a comunicação normativa (esta obrigatória nas constituições dos Estados democráticos de direito porque trata da divulgação das leis).
- A comunicação política tem origem privada (nos partidos políticos) e se encontra tanto na sociedade quanto no interior do setor público e não apresenta subáreas.
- A comunicação social subdivide-se em quatro áreas: comunicação social, comunicação de serviço, comunicação de responsabilidade social e comunicação das instituições quase públicas. (HASWANI, 2010)

## Rio+20 e as fronteiras planetárias

A Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, foi um evento mundial de repercussão única, mobilizando milhões de pessoas ao redor do mundo. Aqui estiveram presentes inúmeros chefes de Estado, milhares de empresários, representantes da comunidade científica mundial, ONGs nacionais e internacionais e diferentes grupos da sociedade civil.

Na pauta, a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a governança global da sustentabilidade, temas que têm por moldura a questão da sustentabilidade

No subjacente, o que fazer para salvar o planeta, dado que a sustentabilidade perdeu a condição inicial proposta no Relatório Brundtland (1987), enquanto desenvolvimento sustentável, “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras satisfazerem as suas”. Assadourian (2010), ao comentar os resultados do estudo “Avaliação Ecológica do Milênio (MA)”, realizado em 2005, com a participação de 1.360 especialistas de 95 países, informa que o próprio Conselho do MA fez um alerta: “a atividade humana está deformando de tal modo as funções naturais da Terra, que a capacidade dos ecossistemas do planeta sustentarem futuras gerações não pode mais ser dada como certa” (ASSADOURIAN, 2010, p. 4).

Nesse sentido, o conceito de sustentabilidade vem sendo ampliado, assumindo o papel de um objetivo normativo. Veiga (2012) considera a sustentabilidade como o quarto ideal, a ser somado aos já conhecidos valores da modernidade: liberdade, igualdade e fraternidade. Para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA (2012), a sustentabilidade é um objetivo vital a longo prazo.

No dizer do Painel (2012, p. 4), é necessária “uma nova economia política para o desenvolvimento sustentável”. Essa nova economia política é a Economia Verde. A economia verde não substitui o

desenvolvimento sustentável; mas “é preciso tornar a economia mais verde para chegarmos lá” (PNUMA, 2012, p. 1-2).

Segundo o relatório do Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global (2012), a sustentabilidade deve englobar também o combate à mudança climática e o respeito aos limites do planeta:

A visão de longo prazo do Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global é erradicar a pobreza, reduzir a desigualdade e fazer que o crescimento seja inclusivo e a produção e o consumo sejam mais sustentáveis, ao combater a mudança climática e respeitar diversos outros limites planetários. (PAINEL, 2012, p. 2)

As questões da mudança climática e dos limites planetários, entretanto, não receberam no documento final da conferência, a mesma importância que o Painel (2012) atribuiu a elas. Para Rockström (2012), os resultados da Conferência foram, “do ponto de vista científico, uma irresponsabilidade total”, na medida em que não foram reconhecidos os limites do planeta, alguns já transpostos, segundo estudo que coordenou, junto com diversos cientistas proeminentes, no Centro de Resiliência de Estocolmo(2009), tendo como tema central os limites do planeta.

No estudo foram definidas nove fronteiras planetárias que formam o chamado “espaço de operação seguro para a humanidade”. São elas: Mudança climática; Erosão da biodiversidade; Ciclo do Nitrogênio (e Fósforo) (sendo essas três primeiras, as fronteiras mencionadas como já transpostas); Depleção da camada de ozônio; Acidificação oceânica; Uso global de água doce; Mudanças no uso da terra; Concentração de aerossóis atmosféricos; Poluição química.

## **Mudança climática e aumento do risco de desastres naturais**

Segundo o DESA (2011) , o aumento da frequência de desastres relacionados ao clima foi multiplicado por cinco nos últimos 40 anos. Além disso, aumenta a probabilidade de graves perturbações do ecossistema nos próximos anos, também chamadas de “fenômenos extremos”. Por outro lado, o impacto na biodiversidade vem se configurando com a rápida extinção de espécies, com especial referência no âmbito da pesca, onde já se configura sobre exploração em grande parte das espécies comerciais.

O maior impacto dos desastres deve ocorrer nos países em desenvolvimento, devido ao nível inferior de desenvolvimento e a insuficiência de recursos, que limitam os esforços tanto para estabelecer infraestruturas mais adequadas e resistentes, como para por em prática estratégias adequadas de gestão de risco de desastres.

Nesse contexto, o DESA (2011) propõe que a gestão de risco de desastres faça parte das estratégias nacionais de desenvolvimento. Nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, a gestão de risco de desastres e a adaptação às mudanças climáticas, não estão incorporadas a processos mais amplos de adoção de decisões, sendo as respostas a essas situações condicionadas ao fenômeno ocorrido.

Daí a defesa que as decisões de investimentos e tecnologias relacionadas a redução de riscos de desastre e à adaptação às mudanças climáticas devam ser inseridas nas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Autores como Jackson (2009) e Costanza *et al* (2012), consideram que é urgente preparar-se para as mudanças que estão por acontecer. Segundo Jackson (2009), a única chance efetiva é trabalhar para a mudança das estruturas e instituições sociais, tarefa que envolve a sociedade como um todo. Para Costanza *et al* (2012, p. 95), as mudanças virão de qualquer maneira e virão impulsionadas por crises. E continua:

Se essas crises levarão ao declínio ou ao colapso, seguido de reconstrução básica, ou a uma transição relativamente suave para um futuro sustentável e desejável dependerá da capacidade das pessoas de perceber as mudanças necessárias, e desenvolver novas culturas e novas instituições.

Segundo o relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global (2012), o mundo não está tomando medidas efetivas em relação à mudança climática. E cita o estudo do PNUMA, Relatório das Disparidades nas Emissões de 2010, concluindo que os níveis de emissão previstos atualmente para 2020 apontam aumento de temperatura de 2,5 a 5°C até o final do século, o que significa grande ameaça à vida humana. Textualmente:

um provável aumento da temperatura de 2,5 a 5°C até o final do século XXI, colocando milhões de vidas em risco por causa do aumento da desnutrição, doenças ou lesões causadas por ondas de calor e desastres meteorológicos e mudanças no alcance geográfico de alguns vetores de doenças infecciosas. (PAINEL, 2012, p. 14 )

Nesse cenário, é fundamental construir a resiliência. A resiliência é definida como a capacidade que as pessoas e os lugares têm para resistir ao impacto das mudanças climáticas e dos desastres naturais, tais como enchentes, secas, terremotos, tsunamis, aumento no nível do mar, aumento das temperaturas e episódios climáticos extremos, recuperando-se com a maior rapidez possível. (PAINEL, 2012)

A redução do risco de desastres, na concepção do Painel (2012), vai muito além do atendimento de emergências. Para ser eficaz requer estar integrada a todos os setores de desenvolvimento, atuar de forma preventiva visando evitar desastres e implantar medidas para mitigar os danos quando estes ocorrerem.

Além disso, devem ser estabelecidos sistemas de proteção e segurança social que vão, desde transferências em dinheiro e em espécie até esquemas de garantia de emprego, seguro meteorológico para agricultores, programas de nutrição de mães e filhos e programas de merenda escolar. (PAINEL, 2012)

### **Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015**

O Marco de Ação de Hyogo (MAH) é uma proposta da ONU adotada pelos seus Estados Membros para aumentar a resiliência das pessoas e lugares, por meio da redução de riscos de desastres naturais. Conforme o texto explicativo do MAH, se muitos conhecem o sofrimento resultante dos desastres naturais, seja nas perdas econômicas ou mesmo na perda de vidas, poucos percebem que essas situações poderiam ser prevenidas por meio de iniciativas de redução de risco de desastres.

O MAH define cinco áreas prioritárias de ação. São elas:

- Garantir que a redução de risco de desastres (RRD) seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação;
- Identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres, e melhorar os alertas prévios;
- Utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis;
- Reduzir os fatores fundamentais do risco;
- Fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis.

### **“O futuro que queremos” e a redução do risco de desastres**

No documento final da Conferência Rio+20, “O futuro que queremos”, a redução do risco de desastres é abordado em quatro pará-

grafos. No primeiro deles, parágrafo 186, é reafirmado o compromisso com o Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015. É proposto o aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres, e é pedido que se trate da redução de risco de desastres e o aumento da resiliência considerando o reconhecimento da situação; a mobilização para a ação com a introdução da questão da redução de risco e aumento da resiliência em políticas, planos e programas, e a definição de recursos para viabilizar essas condições.

O parágrafo seguinte, 187, trata dos sistemas de previsão e alerta reafirmando sua importância. Os Estados devem integrar esses sistemas em suas estratégias e planos de redução de risco a desastres. É feita a proposição de aumento da cooperação internacional no apoio a redução de risco de desastres nos países em desenvolvimento por meio de assistência técnica, transferência de tecnologia, desenvolvimento de capacidade e programas de capacitação.

No parágrafo 188, é destacada a importância de maior vinculação entre as medidas de redução do risco de desastres e de recuperação e o planejamento do desenvolvimento a longo prazo. Estratégias melhor coordenadas e mais completas devem integrar questões de redução do risco de desastres e a adaptação à mudança climática nos investimentos públicos e privados, a tomada de decisões e o planejamento das ações humanitárias e de desenvolvimento, visando a redução de riscos, aumento da resiliência e a transição fluida entre as operações de socorro, de recuperação e de desenvolvimento.

No parágrafo 189, todas as partes interessadas pertinentes, governos, organizações internacionais, regionais e sub-regionais, setor privado e sociedade civil são chamadas a adotar medidas apropriadas e efetivas, considerando as três dimensões do desenvolvimento sustentável, em particular mediante o fortalecimento da coordenação e cooperação para reduzir a exposição ao risco visando proteger as populações, infraestruturas e outros bens nacionais dos efeitos dos impactos dos desastres, de acordo com o MAH e outros acordos futuros.

## **O papel da comunicação pública como estratégia de enfrentamento dos desastres naturais**

As proposições da Rio+20 para a redução dos desastres naturais apontam a parceria obrigatória da população. Segundo Pérez e Massoni (2009), a matriz social do século XXI tem por base a tríade: comunicação, estratégia e consenso. Para os autores, as estratégias de comunicação estão substituindo as outras estratégias baseadas no uso da força. Isso significa que não só os meios estão mudando, de coercivos passam a ser persuasivos, como também os fins, que buscam cada vez mais soluções e acordos.

Para a UNESCO (2012), a preparação da sociedade para novos modos de viver tem na cultura e na comunicação fatores aceleradores para as sociedades verdes. Uma cultura de sustentabilidade deve ter suas bases na educação e na comunicação.

No dizer de Kunsch (2009), as mudanças da sociedade a favor da preservação da Terra só virão a partir da mobilização e da pressão social dos atores envolvidos.

Nesse contexto, a comunicação pública, apresenta-se como estratégia de enfrentamento dos desastres naturais. Afinal, sabe-se que só pode haver efetividade na prevenção dos desastres naturais e desenvolvimento de resiliência se as comunidades, as pessoas, estiverem preparadas para essas ocorrências. Para isso, o conhecimento de suas condições efetivas de vida e a informação de medidas para a redução de sua vulnerabilidade são fatores fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ASSADOURIAN, E. Ascensão e queda das culturas de consumo. In The Worldwatch Institute. *O Estado do Mundo 2010: Transformando Culturas*. Do consumismo à sustentabilidade. Salvador, BA: UMA Editora, 2010.
- COSTANZA, R. FARLEY, J. KUBISZEWSKI, I. Adaptando as Instituições para uma Vida em um Mundo Cheio. In The Worldwatch Institute. *O Estado do Mundo 2010: Transformando Culturas*. Do consumismo à sustentabilidade. Salvador, BA: UMA Editora, 2010.
- HASWANI, Mariângela F. *Fundamentos da Comunicação Pública*. São Paulo: 2010.
- JACKSON, T. *Prosperity without growth – Economics for a Finite Planet*. London: Earthscan, 2009.
- KUNSCH, Margarida M. Kröhling (Org.). *A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009.
- MARCO DE AÇÃO DE HYOGO, MAH In: [http://www.defesacivil.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah\\_ptb\\_brochura.pdf](http://www.defesacivil.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah_ptb_brochura.pdf)
- MATOS, Heloiza. H. G. Comunicação Política e Comunicação Pública. *Revista Organicom*. São Paulo, ECA-USP, nº 4, p. 58-73, 2006.
- NOVELLI, Ana Lucia. C. R. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. *Revista Organicom*. São Paulo, ECA-USP, nº 4, p. 74-89, 2006.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CMMAD, *Nosso futuro comum* (Relatório Brundtland). Nova York: Nações Unidas, 1987.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DESA, World Economic and Social Survey 2011: *The Great Green Technological Transformation*. Nova York: Nações Unidas, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O futuro que queremos*. Documento final da Conferência, 2012. [www.onu.org.br](http://www.onu.org.br)

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUMA, *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza* – Síntese para Tomadores de Decisão, 2011. [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy)
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNESCO, *Des économies vertes aux sociétés vertes. L'engagement de l'UNESCO pour le développement durable*. Paris: Unesco, 2011.
- PAINEL DE ALTO NÍVEL DO SECRETÁRIO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE SUSTENTABILIDADE GLOBAL. *Pessoas Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha*. Nova York: Nações Unidas, 2012.
- PÉREZ, Rafael Alberto e MASSONI, Sandra. *Hacia una teoría general de la estrategia*. Barcelona: Editorial Ariel, 2009.
- ROCKSTRÖM, J. et al. *A safe operating space for humanity*. In: Nature nº 461, 24 de setembro de 2009, p. 472-5.
- ROCKSTRÖM, J. Inação está levando o planeta ao limite, entrevista de Claudio Angelo, *Folha de S.Paulo*, 25 de junho de 2012, p. C7.
- VEIGA, José Eli. O nexso socioeconômico da agenda global. In: Wagner Costa RIBEIRO (org.) *Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social*. São Paulo: Ed. Annablume, 2012.

Iara Maria da Silva Moya é doutoranda em Ciências da Comunicação pela ECA-USP. Socióloga, psicodramatista, especialista em Gestão Social pelo INDES/BID/ONU; mestre em Hospitalidade. Pesquisadora, professora, palestrante. Consultora de organizações públicas e privadas. E-mail: [iaiamoya@usp.br](mailto:iaiamoya@usp.br)



# **Lei de Acesso à Informação: elementos para uma discussão sobre discurso, poder, acesso e comunicação organizacional em órgãos públicos**

Marcus Vinicius de Jesus Bonfim

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo é caracterizar como a Lei de Acesso à Informação está influenciando a comunicação em diversos órgãos públicos brasileiros, a partir da construção de redes e ambientes de interface física e virtuais de relacionamento como facilitadores do acesso à informação. Assim, vamos discutir sobre as oportunidades de ampliação das competências comunicacionais dos gestores, se há uma cultura de transparência na comunicação destes organismos e serviços públicos, ou se estamos diante apenas de um discurso do Poder Público que não se vincula com as práticas de comunicação pública que se pretende materializar na opinião pública da sociedade.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação pública; comunicação organizacional; acesso à informação; transparência; discurso.

## **ABSTRACT**

The objective of this article is to characterize how the Brazilian Law of Access to Information is influencing communication in several Brazilian government

departments, from the construction of networks and environments physical interface and virtual relationship as facilitators of access to information. Thus, we discuss the opportunities for expansion of communication skills of managers, if there is a culture of transparency in the communication of these organizations and public services, or if we are just before a discourse that the State does not bind to the practices of public communication which aims at realizing public opinion in society.

## **KEYWORDS**

Public communication, organizational communication, access to information, transparency; discourse.

## Introdução

O Governo Federal pretendeu com a aprovação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011<sup>1</sup>, a Lei de Acesso à Informação (LAI), dar ao Brasil um novo paradigma na discussão sobre o acesso à informação pública, querendo assim traduzir este ato como um passo para a consolidação da democracia, participação cidadã e fortalecimento de instrumentos de controle da gestão pública.

Em síntese, a LAI regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal<sup>2</sup> de 1988 da República Federativa do Brasil, garante ao cidadão o exercício pleno do seu direito de acesso à informação, cumprindo, assim sua série de compromissos assumidos pelo país perante a comunidade internacional em vários tratados e convenções.

O Brasil, considerado uma referência internacional em termos de divulgação de informações governamentais de forma espontânea, por meio de canais como o Portal da Transparência<sup>3</sup>, se regozija dessa postura aberta. Como sua história recente de redemocratização pós-ditadura ainda encontrava pontos cegos e becos sem saída em tor-

---

<sup>1</sup> A Lei de Acesso à Informação pode ser acessada na íntegra 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). Vale conferir também o Decreto nº 7.724, se a regulamenta, disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)

<sup>2</sup> Consulte a Constituição Federal – no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art5xxxiii](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao.htm#art5xxxiii).

<sup>3</sup> Criado e administrado pela CGU, o Portal da Transparência já foi premiado, nacional e internacionalmente diversas vezes, sendo considerado um dos mais completos e detalhados sites de transparência do mundo. Disponível em [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br).

no da divulgação de informações públicas de forma sistêmica cria-se o ambiente para propor uma lei que disciplinasse o acesso a qualquer documento ou informação específica procurados pelo cidadão.

A LAI, a nosso ver, representa uma mudança de paradigma em diversos campos: tanto e, como, principalmente, em termos da transparência pública. Tenta, de forma direta, estabelecer que a regra, agora, é o acesso, e a exceção, o sigilo. Mas, será que consegue? De fato, qualquer cidadão pode solicitar a informação que deseja? Houve um debate público sobre o que pode ser considerado sigiloso ou não em relação a dados e informações públicas?

Os órgãos que agora podem ser “acessados”, ou melhor, provocados a prestar essas informações, estão preparados para isso? Existirá, em quase dois anos de promulgação desta lei, uma cultura de transparência e de acesso à informação? Os gestores e servidores públicos que hoje estão operando esses dados e informações, têm as competências necessárias para lidar com este novo paradigma instituído?

Diante de tantas questões, nos parece que os desafios que o Governo Federal se impôs e, consequentemente, levou a todos os outros entes públicos é muito maior do que pura e simplesmente desenvolver uma cultura de transparência pública em torno desta Lei. Ao criar programas como Brasil Transparente, “para auxiliar Estados e Municípios a implementarem suas respectivas leis de acesso à informação. O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto”<sup>4</sup>.

Há desafios de diversos pontos de vista: de relação técnica e tecnológica, pelos sistemas de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físicos nos órgãos e também virtuais, com a transferência de tecnologia e código fonte; de caráter administrativo, ou seja, ter recursos financeiros e humanos que garantam servidores capacitados e que conhecem a lei. Na própria cartilha distribuída pela Controladoria Geral da União

---

<sup>4</sup> O escopo do programa Brasil Transparente pode ser acessado em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoCorrupcao/BrasilTransparente/OPrograma/index.asp>

(CGU), a preocupação com a cultura dentro das organizações públicas é claramente expressa: “teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos”.

A complexidade nesse contexto incita-nos a fazer uma análise das condições em que o Poder Público reflete a transparência pública, e em termos da cultura das organizações públicas, nos desafia a cientificamente questionar a lógica que está sendo promovida pelos Governos, que ignoram o papel da comunicação organizacional e da comunicação pública como alicerces para uma mudança profunda na relação do Estado com a sociedade, e do Estado com seus servidores.

### **Comunicação pública: conceitos, definições e práticas**

Nosso ponto de partida é muito claro em reconhecer que, para nossa investigação no campo da comunicação organizacional, trabalhamos na perspectiva do Estado como emissor. Portanto, é o Estado quem institucionaliza o modo como podemos – cidadãos, empresas, sociedade civil organizada – participar da esfera pública, e assim, legítima – ou não – estes sujeitos e o diálogo com seus interesses.

Para efeito de delimitação dos conceitos de comunicação pública que serão utilizados neste artigo, Haswani (2013, p. 29) nos apresenta uma síntese muito pertinente para nossas digressões nesse campo:

**Público** é aquilo que é amplamente disseminado, de conhecimento geral, passível de acesso e compreensão por toda a sociedade. No contexto da comunicação que tratamos aqui, público traz inicialmente essa característica censitária: o Estado é responsável por todos os que estão no seu território. **Esfera pública (ou espaço público)** é a arena em que se discutem temas de interesse da sociedade em geral ou de comunidades em

particular; é indispensável que haja envolvimento coletivo, seja no país ou em um bairro. **Órgão público** por excelência é todo aquele que, direta ou indiretamente, traga consigo a chancela do Estado. (grifos nossos)

A comunicação pública, na perspectiva que compartilhamos com Haswani (2013, p. 31), “pode ter como promotores o Estado, as organizações do mercado e as do terceiro setor”. Nossa preocupação neste artigo é caracterizar os aspectos pelos quais os órgãos públicos instituídos pelo Estado, constroem seus discursos organizacionais e, impactados – em nosso caso de estudo, pela Lei de Acesso à Informação – pela responsabilidade pública de prover informação chancelada pelo Estado como bem comum a todos, e dando à esfera pública esse caráter coletivo.

A Lei de Acesso à Informação é, portanto, um instrumento do Estado para que os governos possam cumprir, grosso modo, seu papel normativo de informar o cidadão e garantir a ele o direito de ser e ter a informação. Porém, como alerta Haswani:

para fornecer informações, é necessário que sejam acessíveis e compreensíveis, antes de tudo, ao público interno – os próprios agentes públicos estatais/governamentais. No Brasil, é muito comum encontrarmos cidadãos queixosos de “bater de porta em porta” ou “cansar do jogo de empurra” quando da procura de informações sobre serviços públicos – situações que denunciam falhas na comunicação processada no interior das instituições. (HASWANI, 2013, p. 165)

Portanto, a comunicação pública tem que estar nos princípios, nos meios e no fim dos processos e serviços de uma organização pública governamental. A Constituição de 1988 deu à Administração

Pública, maior responsabilidade aos Estados e municípios na execução de atividades antes conduzidas diretamente pela União.

É clara a importância da gestão pública na realização do interesse público porque é ela que vai possibilitar o controle da eficiência do Estado, na realização do que é considerado um bem público, comum a todos, de forma política e democrática dentro das normas administrativas estabelecidas.

Ao mesmo tempo, a Carta Magna deu novo *status* para o cidadão que, de coadjuvante, passa a ser sujeito ativo e interferente na dinâmica política e relacional na democracia brasileira. O que torna evidente, o esforço, ainda que muito concentrado ainda no processo legislativo federal, estadual ou municipal, de criação de instrumentos que disciplinam a democracia direta e a participação da sociedade na Administração Pública, criando um paradigma institucional e de governança para estas organizações públicas.

### **O discurso da transparência e o controle estatal**

O Estado brasileiro, como emissor, por vezes reduz a discussão em torno do acesso à informação a uma relação protocolar de dados e informações, e ignora que suas práticas estão carregadas de discursos que interferem no interesse público e na formação da esfera pública. Há décadas, o Poder Público atua em diferentes esferas e níveis de poder implementam ações de governo eletrônico<sup>5</sup>, com foco no cidadão-cliente de serviços públicos. Porém, de forma efetiva, os órgãos públicos lidam muito mal com o conceito de transparência.

No processo de comunicação na perspectiva pública, temos um processo-em-discurso, ou seja, uma relação intrínseca de um dis-

---

<sup>5</sup> Governo eletrônico, ou *e-gov* (do inglês *electronic government*), consiste no uso das tecnologias da informação — além do conhecimento nos processos internos de governo — e na entrega dos produtos e serviços do Estado tanto aos cidadãos como à indústria e no uso de ferramentas eletrônicas e tecnologias da informação para aproximar governo e cidadãos.

curso em práticas sociais, uma vez que a análise crítica do discurso proposta por Teun van Dijk (2012) explica e descreve como o poder é exercido, seja na reprodução e na legitimação de manifestações textuais, falas de indivíduos empoderados e/ou institucionais.

Enxergamos padrões de “dominância e desigualdades discursivamente mediadas [...] uma dimensão de domínio no acesso ao discurso” (Dijk, 2012, p. 89). O governo e seus agentes são detentores do poder social sobre a população de forma mais ampla, e impõem limites que influenciam nosso conhecimento, nossas atitudes ou modos de ver e viver a vida em sociedade.

Podemos ver a Lei de Acesso à Informação (LAI) como um evento comunicativo, o que portanto delimita não só o acesso à informação como também ao discurso público, na medida em que o governo cria condições limitadoras ao conhecimento. Não estaria o governo receoso do acesso à informação como disciplina o texto Constitucional – que pode ser considerada conflituosa com a lógica do poder “em dominância” – e, por isso, limita a população através da LAI ao poder social que pode ser gerado por este evento comunicativo, daí subvertê-lo a uma ordem – a Lei de Acesso à Informação – para delimitar este poder?

Assim, fica evidente que o Estado tenta por meio dos espaços conhecidos como SICs e e-SICs controlar o acesso à informação, disciplinada pela lei, estabelecendo canais, fluxos, níveis e processos verticalizados e pouco dialógicos e relacionais entre sociedade civil e Poder Público, como Torquato (1986) já nos ensinava a identificar. Toda essa lógica sistêmica parece servir a uma racionalidade positiva, mas ao contrário, limita o acesso à informação e, por conseguinte, onde os sentidos serão estabelecidos, dentro da esfera pública, por colaboração, compartilhamento ou relacionamentos.

Do levantamento<sup>6</sup> realizado pela própria CGU, verificamos

---

<sup>6</sup> O chamado Mapa da Transparência acompanha a implementação da LAI nos Estados e municípios e produz quadrimestralmente relatórios. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>

que a LAI está regulamentada em apenas quinze Estados brasileiros e no Distrito Federal. Das capitais, somente doze (Rio Branco, Manaus, Vitória, Belo Horizonte, Campo Grande, Belém, Rio de Janeiro, Florianópolis, Palmas, Porto Alegre, Curitiba e São Paulo). Isto representa 54% dos Estados, 46% das capitais e o Distrito Federal.

Com relação aos municípios, em apenas 13% (incluindo capitais) foi localizada regulamentação da Lei de Acesso à Informação. Se olharmos apenas o estado de São Paulo, por exemplo, que tem 645 municípios, são apenas sete municípios com mais de 100 mil habitantes, segundo listagem da CGU, tem a LAI regulamentada integralmente.<sup>7</sup>

A Controladoria Geral da União (CGU) tem veiculado na imprensa, após um ano de implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI), o sucesso estatístico da busca dos cidadãos por informações públicas. Não acreditamos que existam motivos para comemorar diante de números e dados que demonstram que o Estado ainda não dialoga bem com uma cultura de participação e compartilhamento, apesar de propagar iniciativa de governo aberto, transparente e comunicador.

### **Comunicação, cultura e poder nas organizações públicas**

O que identificamos ao longo do percurso que fizemos até aqui é que os órgãos públicos têm dificuldades de adaptação à lógicas dialógicas e relacionais com a sociedade. O paradigma funcionalista aplicado à gestão pública, atrelado a um discurso da eficácia e da eficiência, é muito presente. Mesmo tratando de princípios de transparência, ética e zelo com a coisa pública, está enraizada na cultura de organizações tão complexas como existem no setor público se, a força de lei prevalece, de forma pura e simples, dificultando outras perspectivas de produção de sentidos.

---

<sup>7</sup> Ver a tabela específica do Estado de São Paulo em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/Municipios/SP.pdf>

Lembramos neste ponto, o que Oliveira e Paula, em artigo, já identificavam:

Embora haja estudos mais contemporâneos sobre a comunicação no contexto das organizações, pautados no paradigma da complexidade (Baldissera, 2004), a grande maioria pauta-se no paradigma funcionalista, no qual a ideia de sistema e subsistema é tão harmoniosamente engrenada e administrada que considerar o imprevisto e o não habitual é algo contrário à lógica do negócio. Na perspectiva da gestão é um contrassenso pensar em movimentos de oposição e de posicionamento diferenciado, já que seus princípios pressupõem o controle e o aperfeiçoamento dos processos para se obterem os resultados maximizadores. (OLIVEIRA e PAULA, 2011, p. 96)

Os sistemas criados pela Lei de Acesso à Informação – SIC e e-SIC – são aparatos que colocam a comunicação como sistema, como Torquato (1986, p. 15) diz “como sistema, a comunicação é organizada pelos elementos – fonte, codificador, canal, mensagem, decodificador, receptor, ingredientes que vitalizam o processo”. Novamente, a configuração do Estado brasileiro como emissor é reforçada. Porém, o processo deflagrado pela LAI desconsidera o *feedback*, e isto é uma falha nesse sistema que ainda não foi solucionada pelos gestores públicos.

Novamente recorremos a Torquato para evidenciar o poder que a LAI outorga aos gestores públicos nesta tentativa de transparência pública:

A comunicação, como processo e técnica, fundamenta-se nos conteúdos de diversas disciplinas do conhecimento humano, intermedia o discurso organizacional, ajusta interesses, controla os participantes internos e externos, promove, enfim, maior

aceitabilidade da ideologia empresarial. Como **poder expressivo**, exerce uma **função-meio** perante outras **funções-fim** da organização. Nesse sentido, chega a contribuir para a maior produtividade, corroborando e reforçando a economia organizacional (TORQUATO, 1986, p. 17).

Vale nesse ponto, recuperar outra fala de Dijk (2012, p. 88): “O poder é baseado em um acesso privilegiado a recursos sociais valorizados, como riqueza, empregos, *status* ou mesmo um acesso preferencial ao discurso e à comunicação públicos”. A Lei de Acesso à Informação, nesta relação de discurso, poder e acesso pode ser compreendida dentro dos parâmetros da Análise Crítica do Discurso mitigada por Dijk (2012) como “o modo como as pessoas tomam a iniciativa nos eventos comunicativos, as modalidades de suas participações, assim como a tomada do turno, o sequenciamento, os tópicos e até mesmo os modos como as pessoas são representadas no discurso, como referentes ou tópicos”.

O desenvolvimento da comunicação administrativa, interna, institucional e “publicitária”<sup>8</sup> dos gestores públicos deve encaminhar-se à uma filosofia de comunicação integrada, como preconiza Kunsch (2003), refletindo um novo comportamento do Poder Público na esfera pública, onde novas políticas, estratégias e relacionamentos mediados — ou não — por rede digitais podem ressignificar o cotidiano da sociedade brasileira contemporânea.

Devemos considerar também o posicionamento da comunicação nas organizações públicas, como diz Haswani (2013, p. 165): “o ponto de partida é a localização da comunicação em posições estraté-

---

<sup>8</sup> Substituímos aqui o termo “mercadológico” por “publicitária” da sentença-modelo do pensamento de Kunsch sobre a comunicação integrada por estarmos tratando aqui da comunicação de entes públicos que, via de regra, não possui o viés mercadológico, como uma adaptação para melhor compreensão das competências comunicacionais envolvidas.

gicas no organograma da administração do Estado, situando-se legal e operacionalmente nos seus centros de decisão”.

Ou seja, quando miramos na gestão pública como o exercício das funções de gerenciamento público dos negócios do governo — este como dirigente de um poder estatal — podemos categorizar os atos da administração pública, em nível político, administrativo e de gestão, esta última muito claramente liga a uma visão objetiva de suas competências (missão), planejamento, controle, manejo de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, imbuídos de um poder público qualificado pela lei para tomar decisões pelo bem comum e na realização do interesse público.

### **Os e-SICs e as interações mediadas por computadores**

Um apontamento importante de Saad merece ser destacado sobre a cena atual da cibercultura, e a partir de onde podemos pensar o caminho a trilhar pelos cidadãos interessados na livre circulação da informação de interesse público e de dados abertos, propiciados pela lei nº 12.527 e os e-SICs instalados:

A ubiquidade da rede digital gerada pelas TICs, a descentralização dos polos de emissão, e em algumas vezes, dos centros de poder, o crescente poder e liberdade de produção de conteúdos, informações e conhecimentos por parte dos cidadãos conectados, a liberdade de expressão e agregação de opiniões em grupo caracterizam a diversidade do momento atual. Uma diversidade social com elevado poder de geração de objetos, processos e ações ciberculturais — uma ampla cultura participativa (SAAD, 2010, p. 14).

Se a proposta da lei é facilitar — e disciplinar — o acesso à informação, também deve o gestor destes relacionamentos preparar-se

para uma relação mais dialógica, aberta e organizada, pois há fatores para a construção da rede e para a interação.

Os SICs e e-SICs, embora de forma não planejada (a nosso ver), acabam por serem detentores do capital comunicacional<sup>9</sup> da rede social que se constitui nestes espaços. Neste sentido, Habermas vem redefinindo a esfera pública dentro de um conceito mais abrangente, reconhecendo a possibilidade da sociedade civil estar – ou vir a ser – mais crítica e interconectada. Para Habermas, “[...] a esfera pública pode ser mais bem descrita como uma rede de informações comunicativas e pontos de vista [...]” (apud Ottmann, 2004, p. 63).

Segundo Marques (2008, p. 29), as revisões de Habermas admitem explicitamente “a coexistência de esferas públicas concorrentes” (apud Marques, 2008, p. 21). Compreende-se que aí, Habermas não só reformulou suas ideias, como também atribui novos valores aos meios de comunicação “a função de captar, organizar e disponibilizar uma vasta gama de perspectivas e opiniões, auxiliando assim na estruturação — e não na destruição — da esfera pública”.

Assim, os meios de comunicação para Habermas podem desempenhar os seguintes papéis para melhor contribuição aos debates sobre a esfera pública: dar visibilidade a diferentes questões e públicos; possibilitar que diferentes visões e opiniões sobre uma mesma questão de forma simultânea e, finalmente, fornecerem informações sem vínculo direto com espaços físicos ou em qualquer tempo.

Para Castells (2003), essas transformações se constituem em cenário mediado pelas novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e como estas interferem nas estruturas sociais. O conceito de capitalismo informacional se constrói no raciocínio da história do forte

---

<sup>9</sup> “As interações comunicativas que se estabelecem entre diferentes setores e grupos da sociedade organizada tendem a gerar redes e fluxos de informações que se expandem para públicos cada vez mais amplos. Os processos de articulação dos indivíduos em redes de conversações informais, mas também alimentam práticas cívicas e participativas, colaborando para um aumento das trocas e debates críticos entre diferentes grupos sociais.” (MATOS, Heloiza. H. G. *Capital social e comunicação*, p. 210).

desenvolvimento das tecnologias, a partir da década de 1970, e seus impactos nos diversos campos das relações humanas.

Esses impactos configuram-se para Castells (2003, p. 129) “num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela internet, de ambos os lados da conexão”.

A introdução dos e-SICs deu início a um processo de redefinição das arquiteturas participativas, que redesenham não apenas as modalidades de participação, mas colocam em discussão a arquitetura da esfera pública, quem gera ou dá opinião a partir das informações obtidas – ou não – e a gestão institucional das informações e da participação social e política.

Mais uma vez, lembramos de Dijk (2012, p. 91) que diz “os padrões de acesso discursivo já começam com a tomada de iniciativa, a preparação ou o planejamento de um evento comunicativo (...). Esses planos sempre implicarão decisões sobre o cenário (tempo, lugar) e um roteiro da conversa, assim como os participantes convidados ou convocados a comparecer”.

O próprio debate sobre os dados abertos em si, mostra que estes atores sociais estão posicionando-se politicamente sobre a forma como os dados estão sendo entregues à sociedade, a quem faz as consultas pelos e-SICs, ou seja, estão por redefinir como os bancos de dados dos Governos estão sendo logicamente construídos para que, de fato, exista cognição, inteligência coletiva que permita desenvolver formas colaborativas e engajadas de soluções por meio da participação e acesso à informação pública.

## **Considerações Finais**

Apesar dos esforços do Poder Público em torno da transparência, esta não deve ser vista apenas como um fim em si mesmo. Os gestores públicos devem reconhecer que, diante das mudanças sociais,

culturais e econômicas que sofre a sociedade brasileira, o diálogo do Poder Público necessita ser (re)qualificado, buscando posicionamentos menos estanques de quem atua na área, como também uma revisão do seu fazer saber e do saber fazer.

É visível o amadurecimento das instituições democráticas e republicanas brasileiras, e as exigências sociais ampliam e amplificam a cidadania e a esfera pública, obrigando a todos a cooperar e repensar os serviços públicos prestados, desconstruindo e fazendo um redesenho das atividades, com foco não apenas em sua normatização, mas incorporando, eficácia, eficiência, responsabilidade. Além disso, considerar elementos como governança social, fomento de redes dialógicas e relacionais diante da modernidade líquida que vivemos na contemporaneidade.

Vemos assim, que o espaço para o comunicador ter seu papel no contexto das organizações públicas seja mais valorizado, na medida em que as demandas por uma relação e comportamentos mais éticos entre cidadãos, empresas privadas e órgãos públicos cada vez mais se imbricam em questionamentos sobre o que é o interesse público: em privatizações, concessões, parcerias público-privadas, organizações sociais, entre outras modalidades de gestão e administração públicas.

Com os meios digitais disponíveis na sociedade, as probabilidades de ações colaborativas, descentralizadas e em rede se multiplicam, e a percepção social sobre a forma como o que é considerado público, e até do que é e pode ser considerado bem-estar social precisa ter novos vínculos restabelecidos para serem potencializados pela interlocução com diferentes públicos e atores sociais.

Dentro ou fora dos órgãos públicos, o comunicador deve contribuir para a consolidação da participação cidadã, assessorando o desenvolvimento de políticas públicas capazes de colaborar para que as instituições públicas constituam ações integradas para uma cultura de comunicação adequada aos desafios destas organizações.

As inovações que os órgãos públicos devem perseguir podem não apenas considerar a gestão e a qualidade dos serviços públicos

prestados, mas também promover políticas e estratégias organizacionais que possam convergir para produção de sentidos e conteúdos cuja tradução de seu impacto na sociedade se multiplique em torno de mais qualidade de vida, saúde, educação, por exemplo.

Por fim, os próprios gestores dos órgãos públicos também podem falhar ou não enxergar as possibilidades que a nova dinâmica que a Lei de Acesso à Informação permite para conferir maior transparência e credibilidade aos serviços públicos prestados à sociedade e estabelecer maior vínculo social.

## REFERÊNCIAS

### Livros

- CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- DIJK, Teun A. van. *Discurso e Poder*. São Paulo: Contexto, 2012.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo, 4ª ed., Vol. 2, 1977.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KUNSCH, Margarida M. Kröhling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento de Relações Públicas na comunicação integrada*. 4ª ed. São Paulo: Summus, 2003.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 4ª ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.
- OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, PAULA, Carine F. Caetano de. Comunicação no contexto das organizações: produtora ou ordenadora de sentidos? In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes, SOARES, Ana Theresza Nogueira (org.). *Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações*. 2ª ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora Saraiva, 2011, p. 95-112.
- \_\_\_\_\_. Espaços dialógicos e relacionais nas organizações e sua natureza ético-política. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação Organizacional*. Volume 2. Linguagem, gestão e perspectivas. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 321-332.
- SAAD, Beth. *Estratégias 2.0 para a mídia digital: internet, informação e comunicação*. São Paulo: Editora Senac, 2ª ed., 2008.

- SAAD, Elisabeth. Comunicação digital e novas mídias institucionais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação Organizacional*. Volume 1. Histórico, fundamentos e processos. São Paulo: Editora Saraiva, 2009b, p. 317-335.
- TORQUATO, Gaudêncio. *Comunicação empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistemas, estrutura, planejamento e técnicas*. São Paulo: Summus, 1986.

## Revistas científicas

- DUPAS, Gilberto. Ética e corporações: tensões entre o público e privado. In: *Revista Organicom: Ética e Comunicação nas Organizações*. São Paulo: Gestcorp ECA-USP, Ano 5, n.º 8 (1º semestre de 2008), p. 68-77.
- HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade midiática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Revista Libero*. ano XI, n.º 21. jun 2008. p. 9-21.
- \_\_\_\_\_. *Mudança estrutural na esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- MARQUES, Ângela Cristina S. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. *Revista Libero*. ano XI, n.º 21. jun 2008. p. 23-36
- OTTMANN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 68, mar. 2004. p. 61-72
- REVISTA ORGANICOM. *Dossiê Comunicação Pública*. São Paulo: Gestcorp ECA-USP, Ano 3, n.º 4 (1º semestre de 2006).

## **Sites e portais**

PORTAL SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br>.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)



# **Grupos de interesse organizados**

Perolah Caratta Macêdo Portella Silveira

## **RESUMO**

O presente artigo propõe, por meio de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, um diálogo entre a literatura corrente de Comunicação Pública no Brasil e as principais teorias sobre grupos de interesse organizados em Ciência Política. O texto problematiza a relação entre público e privado e sugere possíveis áreas de interposição entre os dois campos do saber citados acima, com base, principalmente, no conceito de esfera pública.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação Pública; Grupos de interesse organizados; Público/privado; Esfera pública.

## **ABSTRACT**

The current paper proposes, via bibliographical and exploratory research, interrelations between the Public Communication literature in Brazil and the main interest group theories in Political Science. The article problematizes the relationship between the public and private spheres and suggests some overlapping research areas between the two fields of study previously

mentioned, with basis mainly on the concept of public sphere.

**KEYWORDS**

Public Communication, Interest-group research, Public/private, Dichotomy, Public sphere.

Com a redemocratização do Brasil, na década de 1980, tem início um processo de multiplicação dos atores com acesso à esfera pública e percebe-se uma crescente demanda por participação popular na tomada de decisão política: vozes antes silenciadas começam a exigir seu direito de deliberação sobre questões públicas. Juntamente com esse movimento da sociedade, evidenciam-se, também, mudanças nos núcleos da Administração Pública, uma vez que o Estado brasileiro agora tem por obrigação constitucional informar e prestar conta de suas atividades a todos os seus cidadãos.

Esse cenário histórico-social, em conjunto com as já bem conhecidas mudanças acarretadas pela instauração de um regime neoliberal na década de 1990 e o irreversível movimento de globalização e mundialização dos últimos anos, tem modificado comportamentos dos diversos setores da sociedade, evidenciando um renovado pluralismo político e uma crescente conscientização dos diferentes grupos de interesse, não só de sua posição como grupos de pressão no processo decisório da política, mas também da defesa, ao menos ideológica, de interesses coletivos de caráter difuso (que podem ser referidos à terceira geração dos Direitos Humanos<sup>1</sup>).

A transição do modelo de Estado do bem-estar social para o Estado democrático de direito infla o terceiro setor, à medida que a Ad-

---

<sup>1</sup> Dizem respeito ao direito de reconhecimento do indivíduo e dos povos como sujeitos de direito internacional, direito à democracia e ao respeito aos Direitos Humanos, direito contra os crimes de guerra, direito ao ambiente sadio e sem poluição, direito ao uso pacífico do patrimônio comum da humanidade, direito ao desenvolvimento econômico, direito internacional humanitário, direito ao desarmamento mundial, direito à paz mundial, direito de autodeterminação dos povos, dentre outros (VARGAS, 1998).

ministração Pública delega ou terceiriza a prestação de serviços, antes exclusivamente estatais a instâncias de Direito privado, redefinindo as barreiras entre público e privado. As corporações passam a ser cobradas por uma atuação ética na sociedade, com mecanismos de controle relativamente eficazes, tanto pela utilização das novas tecnologias de informação para pressão social, por meio de sites de denúncia e redes sociais, por exemplo, como por legislação específica, como a criação do Código do Consumidor e atuação incisiva de órgãos como a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON).

Conceitos como responsabilidade social corporativa, consumo responsável e sustentabilidade começam a ser utilizados pelos mais diversos campos de estudo e atividades profissionais. A defesa dos interesses coletivos adquire importância discursiva, e até agrega valor a marcas e ao *bottomline* das organizações agora chamadas “cidadãs”, mas esbarra em interesses privados historicamente posicionados na sociedade brasileira.

O relacionamento do cidadão com o Estado modifica-se e a provisão dos direitos inalienáveis dispostos no Art. 5º da Constituição Federal de 1988 torna-se um dos principais embates dos movimentos sociais, que se organizam em ONGs, OSCIPs, fundações, instituições filantrópicas, associações civis, fundações públicas, autarquias, entre outros.

Tratados, a todo momento, como “públicos” na literatura de Comunicação, os grupos de interesse são considerados em suas diversas composições, inclinações, perfis e desejos. As estratégias de Comunicação admitem abertamente a existência de diferentes grupos e os comunicadores têm uma indicação clara sobre quais interesses devem defender em suas campanhas e seleção discursiva.

No entanto, o conceito de interesse é pouco tratado na literatura do campo, que em geral, ou adota uma classificação normativa do termo, presumindo que seu significado é dado e único a todos os públicos, ou simplesmente irrelevante ao debate; ou trata o conceito de maneira descritiva, partindo geralmente (mas nem sempre) dos conflí-

tos como análise de concorrência (iniciativa privada) ou luta de classes e embate entre Estado e sociedade (terceiro setor).

A situação torna-se ainda mais delicada quando o assunto é o interesse público (utilizado como sinônimo de interesse comum, interesse geral, bem comum, *welfare*, etc., sem distinção nessa literatura). A nova configuração da sociedade civil e seu relacionamento com o Estado brasileiro, bem como a nova configuração mundial de defesa dos direitos humanos de terceira geração, traz para a esfera pública a responsabilidade de defesa do interesse público. Não é mais dever somente do Estado, mas de todos os membros participantes da sociedade democrática de direito.

Mas até que ponto pode-se falar em defesa do interesse público em uma sociedade marcada por desigualdades históricas, na qual os interesses privados sempre triunfaram sobre o bem comum? Como ignorar a influência de grupos de interesses especiais, cujo acesso às decisões políticas é desproporcionalmente superior a outros grupos da sociedade? Como ignorar, ao se falar em interesse público, os conflitos inerentes aos diversos grupos atuantes na sociedade civil?

No campo de Comunicação, a área de concentração que visa estudar os efeitos e possibilidades de atuação da comunicação na defesa dos interesses públicos é a chamada *Comunicação Pública*. Entendido por muito tempo como *Comunicação Governamental*, o campo adquiriu novas perspectivas com a redemocratização do país e, hoje, a maioria dos autores aceita que seu escopo envolve não somente as ações de Comunicação relacionadas ao Estado, mas a todo o processo comunicativo referente ao interesse geral nas diferentes instâncias da sociedade civil.

A problemática de que trata esse artigo está centrada, por meio de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, na reflexão sobre a relação público e privado e, a partir da conceituação sobre Comunicação Pública e da literatura sobre grupos de interesse organizados em Ciência Política, o texto busca expor algumas possibilidades de interconexão entre esses dois campos do saber, com base principalmente no conceito de esfera pública, conforme visto no *item 5*.

## Comunicação pública

Conforme exposto acima, a Comunicação Pública é a área dos estudos de Comunicação Social que se ocupa com o processo comunicativo na defesa do interesse geral da sociedade democrática. No Brasil, foi identificada quase que exclusivamente como Comunicação Governamental desde a Era Vargas, no início do século XX, até o final do período ditatorial em 1985, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”.

A partir de então, respaldada pela Carta Magna (Art. 5º, IX e XIV, art. 220), que situa o direito à comunicação como direito fundamental, a Comunicação Pública adquire um escopo mais abrangente, que envolve diferentes atores públicos e privados dos diversos setores da sociedade civil.

A consolidação do regime democrático no Brasil traz à tona preocupações relevantes quanto à formação e educação para a cidadania, o acesso às instâncias decisórias do processo político e o engajamento das organizações privadas e sociedade civil nesse processo.

Com o intuito de tecer um quadro ilustrativo do estado da arte da Comunicação Pública, sem de maneira alguma pretender encerrar as diferentes facetas assumidas pelo campo, este item traz definições de alguns dos mais relevantes expoentes da área. Estes conceitos têm um elemento em comum, que é a defesa da Comunicação Pública como estratégia para a mobilização e participação da sociedade civil em questões de interesse público e desenvolvimento da cidadania. Para Kunsch,

a comunicação pública pode ser vista como uma rede, simbolicamente constituída, a partir de temas relevantes para o interesse público, de caráter transitório ou permanente, como os relacionados à proteção da infância e à educação, assumidos por empresas privadas, organizações não-governamentais, instituições públicas, sistema educacional,

além da agenda de sustentabilidade e responsabilidade social (KUNSCH, 2011, p. 15).

Haswani também defende um conceito de Comunicação Pública abrangente, afirmando que “a expressão nos remete ao Estado; porém, a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir os atores públicos e também os privados, na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social”. (2011, p. 82).

Para Jaramillo López, a comunicação pública “trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por sua vocação”. Para o autor, “a comunicação estatal é comunicação pública não porque se dá a partir de uma instituição pública, mas porque, pela própria definição, corresponde ao que envolve todos os atores sociais e remete ao interesse comum representado e gerenciado pelos governos”. (2011, p. 65).

Arena também descreve a importância da “comunicação de cidadania”. Para ele, esta face da comunicação pública é “a mais significativa para a realização do modelo de administração partilhada”, pois seu intuito é a resolução de “um problema de interesse geral”. Assim, por meio desse tipo de comunicação,

a administração vai para, não os usuários nem os clientes, mas para os cidadãos, os sujeitos que, como membros de uma comunidade, são também titulares dos direitos e dos deveres, entre os quais aquele de contribuir, nos limites de suas possibilidades, para a solução dos problemas de interesse geral (ARENA, 1999, *apud* Haswani, 2006).

Este tipo de comunicação cívica é privilegiado por outros autores, embora o foco esteja, geralmente, nos deveres do Estado. Faccioli defende que a comunicação realizada pela administração pública deve atender a duas exigências: “informar os cidadãos sobre seus direitos

e responder à demanda de transparência, de um lado, e promover os processos de inovação institucional, de outro”. (2000, *apud* Haswani, 2006).

Brandão expõe que,

pela característica de seus conteúdos e da grande parcela de público que pretende alcançar — a população de um país, de um estado, de um município ou cidade — a maioria dos instrumentos utilizados pela comunicação feita pelo Estado ou governo está focada na mídia — campanhas publicitárias, impressos e produtos em geral de divulgação. Só recentemente começa a ser reconhecida a necessidade de se utilizar outros instrumentos que já eram comuns na comunicação comunitária e corporativa (BRANDÃO, 2007, s.p.).

Ela cita o exemplo das ouvidorias, dos 0800, dos *call centers*, dos Conselhos e das audiências públicas, como algumas das táticas mais recentes que vêm sendo utilizadas pelo Estado para estreitar a comunicação entre as instâncias do governo e os cidadãos. Vale mencionar, ainda, meios de comunicação digital que ganham força, como a Internet — os *sites* do governo contêm hoje um grande volume de informações, apesar de se criticar a falta de sistematização e acessibilidade a elas, devido à estrutura não-amigável da plataforma virtual disponibilizada.

Para Duarte, “a ação comunicativa teria o papel de promover a mobilização social, permitir ao cidadão, a partir da interação e do consenso, tomar decisões em prol da articulação de mudanças sociopolíticas e culturais”. (2007, p. 100).

Especialmente quando se trata de assuntos como cidadania, comunicação pública e a relação Estado e sociedade civil, é impossível escapar a essa lógica. Bobbio afirma que a “sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideol-

lógicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão”. (1987, p. 35-36). Para o autor,

é essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade, que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas (*Ibid.*, p. 30).

Nesse sentido, como coloca Miège<sup>2</sup>,

a comunicação pública parece ser não somente um fator de mudança para a administração pública, mas também um meio de modificar o comportamento do público e suas atitudes, e de envolvê-lo em novas tarefas que exijam sua adesão, a ponto de ela aparecer como substituta da confrontação face a face com os cidadãos (1996, *apud* MATOS, 2009, p. 125).

O engajamento social para a formação da consciência cívica é uma das principais vertentes da comunicação pública, porém os meios pelos quais pode ser atingido tornam-se complexos pelo jogo de interesses presente na sociedade. Matos coloca a questão:

se cabe ao Estado [...] a missão de convocar os agentes para que participem, resta ainda a tarefa de caracterizar os espaços em que formaliza essa

---

<sup>2</sup> MIÈGE, Bernard. *Le pouvoir et les systèmes d'information* : s'interroger sur les enjeux fondamentaux. Textos de Comunicação e Cultura, fase II, n° 34, 1996.

participação, a esfera pública. Esta última apresenta-se quando diferentes agentes sociais se reúnem para discutir e efetivar sua participação no processo de comunicação pública. O desafio está em viabilizar a esfera pública ampla, isto é, implementar vias materiais e imateriais para a troca de informações que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis e universais. Esse processo não deveria incluir apenas os suportes tecnológicos e midiáticos, mas também outros suportes compatíveis e abertos ao ambiente da comunicação pública (2009, p. 124, grifos nossos).

O debate sobre a esfera pública em comunicação é amplo e profícuo, porém interessa aqui sua capacidade de mediar a interação social, com o intuito de gerar debates abertos e universais. Para Tiene,

a alternativa para a revitalização do cidadão na sociedade brasileira passa necessariamente pela rearticulação da capacidade de os poderes públicos intervirem na realidade e pela boa interlocução entre Estado e sociedade civil; pela radicalização da democracia participativa em que a comunicação, as informações e a transparência do executivo são condições primeiras para a cidadania plena (TIE-NE, 2005, p. 68).

A relação entre comunicação e cidadania é um tema recorrente na literatura do campo. Duarte aborda a questão, argumentando que

comunicação e cidadania são conceitos interligados, cujo crescimento e aperfeiçoamento reforçam a existência mútua. A comunicação deve ser plena a tal ponto que possa oferecer ao cidadão condi-

ções de se expressar enquanto personalidade crítica e autônoma, emancipar-se e compreender-se, de modo a fomentar uma capacidade de organização e mobilização dos sujeitos que consistirá, em última instância, na concretização de uma cidadania ativa (DUARTE, 2007, p. 113).

Porém, como todo conceito que envolve diferentes forças e interesses sociais, a cidadania não é algo fácil de ser apreendida. Em diversos casos, sua natureza dialética é ocultada por uma prescrição normativa. Para Sorj,

quando as ciências sociais (e as ideologias políticas ou o senso comum) na América Latina se referem a uma cidadania ideal, fazem-no tendo como pano de fundo mental, implícita ou explicitamente, as experiências concretas de cidadania retiradas das práticas dos países avançados, que se transformam, na perspectiva latino-americana, de mundo empírico em mundo ideal (2004, p. 19).

Assim, “muitos estudos de ciências sociais, no lugar de descobrirem as formas e sentidos de construção social da cidadania a partir dos próprios agentes sociais, refletem as frustrações da intelectualidade e das classes médias locais com suas próprias sociedades”. (*Ibid.*, p. 20).

A cidadania “real” encontra desafios que sua classificação normativa ignora. Em um plano ideal, a participação da sociedade civil nos processos decisórios de cunho político, econômico e social é defendida como modelo de gestão adequado à nova realidade de governos democráticos de direito, nos quais o conceito de Estado do bem-estar social é gradativamente substituído por aquele do Estado mínimo, que delega atividades não-essenciais aos setores privado e não-governamental. Mas, na realidade, ela esbarra em interesses de uma classe dominante,

que muitas vezes vale-se do interesse público para a execução de interesses privados e específicos, sem nenhum mecanismo de controle social que possa impedi-los.

Para melhor entender o relacionamento entre interesses privados e interesse público na realidade brasileira, é preciso primeiramente entender como a formação histórica dos núcleos de poder deu-se na história do Brasil e de que maneira atuam hoje no processo de tomada de decisão sobre questões que seriam, de fato, de interesse geral.

### **Redefinindo os limites do público e do privado no Brasil**

Um dos grandes debates que se propõe na atualidade tem sido quais são os verdadeiros limites entre o público e o privado. A flexibilização das normas sociais advindas de mudanças estruturais na forma de relacionamento da sociedade democrática tem levado o assunto a um debate mundialmente relevante. Existem, também, no caso do Brasil, especificidades importantes que afetam a maneira como o “interesse público” é defendido pelos grupos que se propõem a fazê-lo.

Em um primeiro momento, remonta-se o surgimento dos conceitos de público e privado à civilização grega. Em termos gerais, o público “referia-se à *pólis* grega, que era o espaço comum a todos os cidadãos livres, enquanto o privado pertencia à esfera do *oikos*, referente à privacidade de cada indivíduo em sua casa”. (NOVELLI, 2010, p. 226).

Durante a história ocidental, a relação entre público e privado sofreu alterações, em alguns momentos imperando a soberania do público sobre o privado e, em outros, havendo uma inversão dessa relação de subordinação. Citam-se, aqui, alguns momentos históricos relevantes aos conceitos, conforme tratados por Novelli (2010, p. 226-227):

1. *Pólis* grega: preponderância do público sobre o privado. De acordo com Arendt,

a pólis era para os gregos, como a república para os romanos, em primeiro lugar a garantia contra a futilidade da vida individual, o espaço protegido contra essa futilidade e preservado à relativa permanência, senão à imortalidade dos mortais. (1993, p. 66, *apud* NOVELLI, 2010, p. 226).

2. Idade Média (feudalismo): a distinção dos conceitos de público e privado não encontra espaço na Europa Medieval, uma vez que

os interesses e as atividades que poderiam estar ligados à ação privada confundiam-se com os interesses e as funções públicas, pois, no feudalismo, a organização econômica do trabalho social estava centralizada exclusivamente no âmbito da casa, caracterizando a indivisibilidade entre o público e o privado. (NOVELLI, 2010, p. 226).

3. Estado absolutista: o público, novamente, impera sobre o privado:

O Estado absolutista trouxe para si o sentido do público que passou a ser compreendido no âmbito das instituições e ações estatais, dos funcionários, da burocracia e do próprio monarca. O privado, em contraposição, ressurgiu na esfera de produção e da vida familiar dos indivíduos que não pertencem à esfera do Estado (*Ibid.*, p. 226).

4. Revolução burguesa: aparente busca de equilíbrio entre as esferas do público e do privado:

De um lado, Estado e sociedade civil; de outro, interesses privados dos indivíduos na vida fami-

liar, social e econômica. Surgiam o cidadão e suas demandas, bem como as preocupações com a vida pública, os interesses comuns e a formação de consensos contra formas sociais ou públicas de poder arbitrário. (DUPAS, 2003, p. 29, *apud* NOVELLI, 2010, p. 227).

**5. Estado Moderno: o público impera sobre o privado, vestindo-se da legitimidade da defesa do interesse geral:**

No momento em que o Estado assumiu a principal função pública de ser o responsável pelo bem comum e zelar pelo interesse de todos, os indivíduos e as empresas, caracterizados como pertencentes ao domínio do privado, tornaram-se livres desta obrigação social para cuidar exclusivamente de seus interesses particulares. (NOVELLI, 2010, p. 227).

Dentro da perspectiva moderna da relação entre público e privado, Bobbio define-a como “uma grande dicotomia”, de tal maneira que essas duas esferas são autolimitantes e mutuamente excludentes e, por isso, não convergem simultaneamente em nenhum ponto:

Podemos falar corretamente de uma grande dicotomia quando nos encontramos diante de uma distinção da qual se pode demonstrar a capacidade: **a)** de dividir o universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; **b)** de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos

quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela secundárias. (BOBBIO, 1987, p. 13-14).

O autor completa que,

sejam quais forem a origem da distinção e o momento de seu nascimento, a dicotomia clássica entre direito privado e direito público reflete a situação de um grupo social no qual já ocorreu a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aquilo que pertence aos membros singulares. (*Ibid.* p. 14-15).

Porém, ao se analisar a história do Brasil, é possível verificar que a relação entre o público e o privado nunca foi tão bem definida e, consistentemente ao longo de sua história, são comuns abusos dos interesses privados sobre o interesse público. Se, em uma concepção normativa, o público é o que é de todos, no Brasil, essa realidade é comumente invertida e, o que é público passa a não ser de ninguém.

Raymundo Faoro, em *Os donos do poder* (1998), faz uma análise contundente sobre como as estruturas do poder político no país foram herdadas da corte portuguesa e como a burocracia brasileira esteve fundada, desde seus primórdios, em uma promiscuidade entre o público e o privado, que frequentemente incorria em corrupção promovida pelo próprio poder público. De acordo com Haswani, em sua leitura de Faoro,

[...] o público e o privado mantiveram, na essência, uma relação promíscua, em que o Estado — representado, após a chegada de Cabral, pela Coroa — lançava mão de toda sorte de benesses públicas capazes de cooptar a minoria representada pela

nobreza, pelo clero e pela aristocracia econômica, para o apoio político à Metrópole. [...] Ao chegar ao Rio de Janeiro, D. João VI inaugurou a fase do Império e organizou seu ministério, reproduzindo a estrutura administrativa consolidada em Portugal. [...] Desse modo, o novo governo herdou de Portugal, entre outros vícios, a utilização dos recursos públicos para as necessidades privadas do rei, da elite burocrática do Estado, da nobreza e do clero (HASWANI, 2006, p. 31).

Ao longo da história brasileira, caminhando em direção ao parlamentarismo de aparência, passando pelo patronato, coronelismo e, finalmente, pelo Estado interventor de Getúlio Vargas, essa realidade sofreu adaptações, porém ainda hoje não foi definitivamente superada. Haswani (2006, p. 33) cita como exemplo histórico da sedução e/ou cooptação de lideranças com o uso de benesses públicas, o fato de ainda hoje existirem mais de vinte mil “cargos de confiança”, apenas no nível do governo federal.

Do ponto de vista do Direito Público e Direito Privado, Carmo aponta que,

percorridas as dicotomias de maior relevância entre o público e o privado, não se deve olvidar que o processo de transformação do quadro político-institucional do Estado brasileiro, teve um papel essencial no agravamento da visão dicotômica existente entre tais esferas, num primeiro momento com a privatização do direito público (Estado Liberal), num segundo momento com a publicização do direito privado (Estado Interventor e Social). (CARMO, 2010, p. 65)

O que o autor chama de privatização do direito público nasce com os movimentos do Estado Liberal, no final do século XVIII, com

os ideais da Revolução Francesa de 1789 pautando o combate aos abusos do poder monárquico, limitando a atuação do Estado e instaurando os direitos inalienáveis do indivíduo, que teoricamente protegeriam a sociedade civil permanentemente contra os abusos de poder das autoridades.

De acordo com Giorgianni, “neste período a intervenção do Estado se limita à prestação de auxílio ao credor diante do devedor inadimplente, ou seja, ao proprietário diante dos ataques do usurpador”. (1998, p. 47, *apud* Carmo, 2010).

O segundo momento, no qual ocorre a publicização do direito privado, é caracterizado pela insatisfação social dada a grave crise econômica do início do século XX, que deixa claro a insuficiência da autorregulação do mercado. Esse cenário leva ao surgimento, no Brasil, do Estado Social (*Welfare State*). Carvalho Filho aponta que, nessa forma de organização política,

não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da esfera do individualismo exarcebado, o Estado passou a caracterizar-se como *Welfare State* (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público (2008, p. 27-28, *apud* CARMO, 2010).

Com a redemocratização do Estado brasileiro na década de 1980 e a adoção de uma política econômica neoliberal na década de 1990, os conceitos de público e privado novamente sofrem alterações. A dicotomia proposta por Bobbio parece não mais responder às demandas das novas formas de relacionamento entre público e privado, uma vez que o Estado neoliberal pauta-se na pluralidade política, nas

parcerias público-privado e na construção de consensos em ambientes democráticos de tomada de decisão.

A atual configuração do Estado brasileiro [...] absorveu o espírito democrático delineado na Carta Republicana de 1988 que, indiscutivelmente, assumiu o compromisso de instrumentalizar um sistema de cooperação e de integração entre o atendimento do interesse público perseguido pela Administração e os reais anseios sociais e as novas demandas do mercado. Logo, o Estado hodierno tem a missão constitucional de pautar seu esforço no sentido de construir uma democracia sólida e próspera, primando, sobretudo, pela formação de novas parcerias com os particulares, valorização do consenso e, também, pela formação de cidadãos plenos, participativos e interados no âmbito social. (CARMO, 2010, p. 87).

Dentro dessa lógica, o novo desafio passa a ser encontrar alternativas de interpretação da realidade que englobem as novas complexidades da sociedade democrática, e construir, por meio do debate aberto, inclusivo e transparente, novas concepções e instrumentos de atuação política. Novelli resume com propriedade alguns desses desafios:

Demarcar claramente a fronteira de onde começam o Estado e a iniciativa privada quando se analisa um projeto social do terceiro setor, que é executado por pessoas privadas — ou seja, que não pertencem aos quadros do funcionalismo estatal —, que estão atuando em nome de uma organização privada não-lucrativa, com financiamento parcial do Estado para executar uma ação de interesse público, não é uma tarefa fácil se os concei-

tos de público e privado estiverem ancorados na dicotomia Estado e sociedade. (NOVELLI, 2007, p. 234).

## **Grupos de interesse organizados**

Dada a realidade acima exposta, é necessário que o pesquisador em Comunicação Pública busque explicações que sejam condizentes com o novo contexto político e social do país, tecendo um plano de fundo teórico que consiga abordar adequadamente as principais questões às quais se destina tratar — nomeadamente, o interesse geral e a construção da cidadania, conforme visto no *item 2*.

Um dos campos que pode oferecer suporte teórico, ou pelo menos auxiliar na problematização de algumas questões fundamentais para a atuação dos comunicadores públicos, é a Ciência Política, em especial, as obras sobre os grupos de interesse organizados.

Conforme mencionado no *item 1*, os grupos de interesse organizados são objeto de estudo da Comunicação desde seus primórdios, apesar de raramente serem chamados como tal por essa literatura, ou pesquisados com o foco e a complexidade disponível nas Ciências Políticas. Em Comunicação, esses grupos configuram os “públicos”, para e pelos quais a comunicação é realizada.

A critério ilustrativo expõem-se duas definições de “públicos” para Relações Públicas, ciência correlata e com diversas interfaces com a Comunicação Pública, que tornam claras as semelhanças entre esses dois objetos de estudo. Nota-se, porém, que embora os grupos de interesse sejam públicos, nem todos os públicos constituem-se em grupos de interesse, organizados ou não. Andrade, um expoente teórico das Relações Públicas no Brasil, define o público como:

O agrupamento espontâneo de pessoas adultas e/ou de grupos sociais organizados, com ou sem contiguidade física, com abundância de informações, analisando uma controvérsia, com atitudes e

opiniões múltiplas quanto à solução ou medidas a serem tomadas perante ela, com ampla oportunidade de discussão, e acompanhando ou participando do debate geral por meio da integração pessoal ou dos veículos de comunicação, à procura de uma atitude comum, expressa em uma decisão ou opinião coletiva, que permitirá a ação conjugada (1989, p. 41).

Porto Simões, outro importante teórico da área, contempla:

A outra parte do sistema social é o público, definido como um conjunto abstrato de pessoas com interesses comuns entre si e referentes à organização. Como tal, não chega a se caracterizar como grupo psicológico e muito menos como organização, pois seus membros, as pessoas, não chegam a relacionar-se entre si. As pessoas se interligam com a organização, individualmente, sem debater seus interesses, integrar seus pontos de vista e solucionar seus problemas. Estando as pessoas, componentes do público, em processo de transação com a organização, pode ocorrer por motivos econômicos-políticos, por ativação de informações e, desde que haja condições, transformação na estrutura do público. As pessoas podem, através de algumas lideranças, iniciar contatos entre si, estabelecer comunicação, formar um grupo psicológico e, em alguns casos, atingir o nível estrutural da organização (SIMÕES, 1995, p. 61).

Conforme exposto à frente, notam-se algumas semelhanças conceituais às interpretações pluralistas sobre a origem e lógica interna dos grupos de interesse organizados (TRUMAN, 1951; BENTLEY, 1908), na primeira definição, bem como elementos da teoria de Olson

(1965) na definição de Simões, no tocante à atuação política dos grupos como *by-product* de sua organização primariamente não-política.

Antes de abordar algumas das principais teorias sobre esses grupos para a Ciência Política, no entanto, é necessário conceituar esses estudos. Para Thomas, editor do *Guia de pesquisa para grupos de interesse americanos e internacionais*, “um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações, ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações em comum, tenta influenciar as políticas públicas em seu favor”.<sup>3</sup> (2004, p. 4).

Esses grupos podem agregar interesses de cunho individual, organizacional ou institucional e estão geralmente centrados ao redor de um ou mais assuntos específicos. Dessa maneira, podem ser organizados em associações de pessoas físicas, jurídicas ou de direito público e privado, como é o caso das instituições do governo. Esses grupos promovem seus interesses para seus membros, sua organização ou para a sociedade como um todo, porém não visam o controle sobre o governo. Está, aí, sua principal diferença com os partidos políticos.

Sua função na sociedade pode ser pública ou privada. Olson (1965) aponta que a maioria dos grupos de interesse não se organiza para a ação política e ela é apenas incidental à consecução de seus interesses. É o caso, por exemplo, de cooperativas e associações profissionais. Thomas expõe, no entanto, que “enquanto a maioria dos grupos de interesse tem muitos objetivos não-políticos, eles têm um objetivo em comum quando se tornam politicamente ativos: influenciar o processo político — particularmente as políticas públicas — a seu favor”. (2004, p. 8).

Embora existam estudos detalhados (e controvertidos) sobre os *inputs*, *outputs* e os mecanismos pelos quais os grupos exercem sua influência nas políticas públicas, este trabalho opta por trabalhar apenas com as macroteorias desenvolvidas pelos cientistas políticos, com

---

<sup>3</sup> As citações diretas contidas nesse item foram traduzidas pela autora, salvo anotação contrária.

o intuito de expor didaticamente as principais linhas de pensamento, viabilizando, assim, uma análise crítica da atuação do profissional de Comunicação Pública em contraposição aos conceitos expostos.

### **Teorias gerais dos grupos de interesse**

Por seu caráter didático, essa seção adotará a classificação proposta por Thomas (2004, p. 39) sobre as principais teorias de grupos de interesse em Ciência Política. São elas: pluralismo, elitismo, corporativismo e neomarxismo. Nota-se que a maioria dos estudos sobre grupos de interesse é pertinente a democracias pluralistas e, apesar de existirem trabalhos referentes a estados autoritários, eles compõem um campo reduzido e pouco explorado dentro dessa literatura.

A primeira corrente de pensamento sobre grupos de interesse e, também, a teoria que gerou mais críticas junto aos pesquisadores, foi o pluralismo. Introduzido como uma contra-teoria ao Estado único do início do século XX, o pluralismo admite que existem inúmeros grupos de interesse na sociedade democrática, que compartilham a capacidade de ser ouvidos e de defenderem seus interesses perante outros grupos da sociedade no processo de elaboração das políticas públicas. Na teoria pluralista, o Estado é neutro e não se posiciona quanto a conflitos de interesse entre os grupos – todos têm o direito de se organizar politicamente e têm igual acesso ao processo decisório.

Essa abordagem foi alvo de diversas críticas (OLSON, 1965; LOWI, 1964; SCHMITTER, 1974; LUKES, 1992), tanto pela falta de rigor teórico, quanto por suas definições generalistas que ignoram as desigualdades de distribuição de recursos e poder e a participação interessada do Estado no processo político. Apesar de não ter muitos seguidores atualmente, a maioria dos textos sobre grupos de interesse aborda essa corrente de alguma maneira.

Em contraposição a essa teoria, foram propostas diversas adaptações que melhor correspondiam à realidade da atuação dos grupos de interesse no processo político. Uma das correntes que substituiu

o pluralismo foi o elitismo. De acordo com McFarland, o elitismo “refere-se à perspectiva que o sistema político americano é controlado por múltiplas elites, cada uma dominando uma área particular da política pública”. (2004, p. 47).

Um dos teóricos com contribuição mais relevante a esta corrente foi Mancur Olson, com sua obra *A Lógica da ação coletiva* (1965). Olson identificou que interesses difusos (direito ao meio ambiente saudável ou a uma política de saúde pública eficiente, por exemplo) são de difícil organização na sociedade, uma vez que não se pode esperar que pessoas ou organizações racionais contribuam com um grupo de interesse do qual receberão os benefícios de qualquer maneira — fenômeno que ficou conhecido como o problema dos “caroneiros” (*free riders*).

Apesar de ter sido alvo de diversas críticas, principalmente quanto à restrição que faz aos interesses dos agentes como sendo puramente econômicos, o trabalho de Olson trouxe diversos conceitos importantes para o estudo dos grupos de interesse, como, por exemplo, sua análise sobre a capacidade de organização dos grupos ser diretamente proporcional a seu tamanho, a participação política desses como *by-product* de sua organização apolítica e sua abordagem dos grupos de interesse a partir do indivíduo, em oposição ao pluralismo, que parte do grupo.

A terceira grande corrente de pensamento sobre os grupos de interesse envolve o neocorporativismo e o corporativismo. Tendo surgido em oposição ao pluralismo, essas duas teorias defendem que existe “uma relação cooperativa entre o governo e certos grupos de interesse, cujo objetivo é gerar estabilidade e previsibilidade na elaboração e implementação de políticas públicas, mais comumente, políticas econômicas”. (WILLIAMSON, 2004, p. 48).

Devido à orientação econômica dessa corrente, os acordos neocorporativistas geralmente envolvem três setores: governo, corporações e trabalhadores. O neocorporativismo originou-se na década de 1970, porém o corporativismo esteve ativo desde a década de 1930, principalmente nos regimes autoritários. Neste, como no neocorpora-

tivismo, o Estado forma parcerias com outros setores na definição de políticas econômicas. A principal diferença entre essas duas correntes é que no neocorporativismo, em democracias liberais, esses acordos surgem devido a pressões sociais e a participação é voluntária. Já no corporativismo, os acordos são impostos pelo Estado. (SCHMITTER, 1974).

Uma das principais críticas ao corporativismo e ao neocorporativismo é o fato de se questionar se grupos de interesses privados ganham autoridade efetiva como agentes do Estado. A visão mais crítica desse modelo aponta que esses acordos podem gerar uma usurpação do Estado por parte dos interesses privados.

O quarto modelo proposto por Thomas é o neomarxismo. Esse modelo oferece diversas críticas às visões pluralista e neocorporativista. Defende que a influência dos grupos de interesse se dá mais pela luta de classes do que como produto de políticas ou acordos societais. De acordo com Sousa,

a essência desse modelo é que os capitalistas não precisam do controle direto ou ‘posse’ do Estado, para exercer influência dominante. Ao invés disso, o controle que os capitalistas têm sobre a produção e o investimento – e o poder de desinvestir em face de políticas estatais desfavoráveis – em última instância restringe os agentes públicos (quaisquer que sejam suas ideologias ou eleitorados), a servir os interesses do capital. (SOUSA, 2004, p. 63).

Existem outras teorias que abordam a participação de grupos de interesse no processo político, como, por exemplo, o neoinstitucionalismo, o incrementalismo, *advocacy coalitions* e *punctuated equilibrium*, partidos políticos fortes e análises de economia política. Porém, as correntes aqui descritas formam a base teórica para o entendimento inicial da participação desses grupos no processo de políticas públicas.

Na prática, o papel dos grupos de interesse em democracias

liberais é mais bem descrito com o auxílio de duas ou mais dessas teorias, dependendo das sociedades estudadas.

### **Comunicação pública na lógica dos interesses organizados**

A partir da análise das teorias de grupos de interesse organizados, retorna-se à Comunicação Pública para tentar entender como esse processo ocorre ou pode ocorrer em um ordenamento democrático liberal como o do Brasil.

A base das teorias dos grupos de interesse organizados está na relação estabelecida entre os diversos grupos da sociedade civil (e, também, das instituições do Estado) e o Estado, ou poder público, no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Nesta concepção, fica claro que existe um espaço passível de atuação da Comunicação Pública, já que a defesa dos interesses só pode ocorrer senão na esfera pública. De acordo com Novelli, “entendida como o campo de negociação entre os interesses e as posições sociais contrárias, passando necessariamente por formas culturais e simbólicas de formação da opinião, a esfera pública é o espaço de circulação das ideias e opiniões vigentes na sociedade” (2010, p. 229).

Para Haswani,

a esfera pública introduzida pela revolução burguesa traz consigo a concepção da participação política e da relação entre Estado e sociedade. Ela indica a existência de um espaço em que os cidadãos buscam participação política por meio do diálogo racional sobre as questões de seu interesse. (HASWANI, 2006, p. 30).

Na concepção clássica de Habermas, um dos principais teóricos sobre o assunto, “a esfera pública é um espaço neutro, no qual os cidadãos reservam seus interesses privados à esfera privada e viabi-

lizam, na esfera pública, uma discussão racional, constituída por um público homogêneo que produz um consenso”. (NOVELLI, 2010, p. 231).

Porém, como discutido no *item 3* e evidenciado no *item 4*, sob forma de análise do relacionamento dos grupos de interesse organizados com o Estado, as fronteiras entre o público e o privado estão cada vez mais tênues, o que torna a concepção habermasiana de esfera pública impossível de ser aplicada na prática.

Para Costa, no modelo pluralista,

a imagem da esfera pública é a de um mercado de opiniões no qual os diferentes interesses organizados se encontram em permanente concorrência por um recurso escasso: a atenção pública. [...] [A esfera pública atual] como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.). (COSTA, 1997, p. 181-182, *apud* NOVELLI, 2010, p. 232).

Cabe, aqui, uma rápida diferenciação entre Comunicação Pública e *lobby*. Embora a atividade de *lobby* possa ser exercida com função pública, na maioria dos casos refere-se à defesa de interesses privados. Como exposto anteriormente, essa diferenciação opera sob dois fatores principais: a Comunicação Pública trabalha com o interesse público e, conforme demonstrado por Olson (1965), os grupos de interesses difusos têm menos capacidade de organização do que os grupos de interesses específicos, que são aqueles que geralmente lançam mão do *lobby*.

Thomas aponta, ainda, que

existe uma contradição entre a relação de objetivos políticos privados e o papel público dos grupos

de interesse: sua participação positiva na sociedade é puramente incidental. [...] [A maioria] dos grupos de interesse, em sua capacidade privada, não existem para aprofundar a democracia ou melhorar o funcionamento do processo político. Dessa maneira, o papel positivo dos grupos de interesse organizados é um resultado paradoxal da soma de interesses privados. (THOMAS, 2004, p. 9).

Para Maia, “o que quer que se defina como ‘interesse público’ ou o ‘bem comum’ deve resultar de um debate deliberativo irrestrito, do intercâmbio de razões em público”. (2011, p. 262). A autora parte dos teóricos deliberacionistas, como Cohen e Habermas, e propõe que a Comunicação Pública deva ocupar um espaço na esfera pública, no sentido de viabilizar o diálogo transparente e irrestrito. Para ela,

o engajamento comunicativo na arena pública tem o potencial de promover, ao longo do tempo, um ajuste das opiniões e dos discursos, expressos em arenas públicas, às intenções e ao comportamento dos atores, demonstrado em arenas privadas. Transformações virtuosas na sociedade podem ocorrer à medida que o reconhecimento da correção e da justiça de determinadas demandas se tornar mais solidamente ancorado no consenso moral (MAIA, 2011, p. 271).

### **Considerações finais**

Este trabalho buscou relacionar os conceitos trabalhados no campo de Comunicação Pública com as principais teorias de grupos de interesse na Ciência Política. Por seu caráter exploratório, adotou-se a estratégia de exposição de diversos conceitos, com o intuito de problematizar algumas questões, que poderão ser aprofundadas em sua análise em estudos posteriores.

A partir das reflexões proporcionadas pelo texto, é possível verificar várias áreas de interseção entre os estudos de grupos de interesse organizados e a Comunicação Pública. O elemento da Comunicação está surpreendentemente ausente nos estudos de grupos de interesse, havendo somente menção à opinião pública por parte de alguns dos autores, porém, sem nenhum estudo detalhado sobre *como* (ou se) a opinião pública afeta atuação desses grupos no processo político.

Por outro lado, nota-se, também, a ausência de interlocução com a literatura sobre grupos de interesse organizados por parte dos autores de Comunicação Pública. Acredita-se que as diversas teorias oferecem uma visão importante sobre os laços e relacionamentos de poder entre o privado e o público, bem como possibilidades múltiplas de interpretação da realidade, para o posicionamento estratégico e organização dos interesses difusos, aos quais essa área se propõe a defender.

Sugere-se, a partir dos debates aqui traçados, que a interdisciplinaridade entre essas duas áreas traria resultados positivos para os dois campos de estudo e lança-se o desafio para os pesquisadores que se disponham a explorar as interconexões que se apresentam.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. *Psicossociologia das relações públicas*. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 1989.
- BENTLEY, Arthur. *The process of government: a study of social pressures*. Bloomington: Principia Press, 1908.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. p. 1-33. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CARMO, Thiago Gomes do. Novos rumos da dicotomia entre o público e o privado no Estado brasileiro do século XXI. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 76, maio 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7784](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7784)>. Acesso em jul 2012.
- DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público*. p. 95-115. São Paulo: Atlas, 2007.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. In: *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (Organicom)*, São Paulo, Ano 3, n. 4, p. 24-39, 1º sem. 2006.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida Maria Kröhling (org.). *Comunicação pública*,

- sociedade e cidadania*. p. 81-97. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática; v.4).
- JARAMILLO LÓPEZ. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. p. 61-80. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática; v.4).
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Introdução. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. p. 13-19. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática; v.4).
- LOWI, Theodore. American business, public policy case-studies, and political theory. In: *World Politics*, Vol. 16, Nº 4 (Jul., 1964).
- LUKES, Steven. *Power: a radical view*. Londres: The Macmillan Press, 1992.
- MAIA, Rousiley Celi Moreira. Em busca do interesse público: tensões entre a argumentação e a barganha. In: KUNSCH, Margarida Maria Kröhling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. p. 259-275. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática; v. 4).
- MATOS, Heloiza. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- MCFARLAND, Andrew S. Elitism. In: THOMAS, Clive (ed.). *Research guide to U.S. and international interest groups*. p. 47-48. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- NOVELLI, Ana Lucia Romero. Relações públicas e as novas fronteiras entre o público e o social. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora*. p. 224-236. São Paulo: Summus, 2007.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SCHMITTER, Philippe. Still the Century of Corporatism? In: *The Review of Politics*, Vol. 36, Nº 1, 1974.

- SIMÕES, Roberto Porto. *Relações públicas: função política*. 3ª ed. — revista e ampliada. São Paulo: Summus, 1995.
- SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- SOUSA, David J. Neomarxist approaches. In: THOMAS, Clive (ed.). *Research guide to U.S. and international interest groups*. p. 62-63. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- THOMAS, Clive (ed.). *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- TIENE, Izalene. Comunicação, cidadania e controle social na gestão pública. In: BEZZON, Lara Andréa Crivelaro. *Comunicação, política e sociedade*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2005. (Coleção comunicação, cultura e cidadania).
- TRUMAN, David. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, 1951.
- VARGAS, João Protásio Farias Domingues de. *Tentando definir direitos humanos: elementos para uma teoria geral*. Disponível em: <<http://www.direito.ufrgs.br/pessoais/Protasio/tex/dh.htm#p3.1>>. Acesso em 14 de maio de 2009.
- WILLIAMSON, Peter J. Corporatism and neocorporatism theory. In: THOMAS, Clive (ed.). *Research guide to U.S. and international interest groups*. p. 48-53. Westport: Praeger Publishers, 2004.



**comunicação pública**

*aspectos locais*



# **Divulgação e comunicação institucional da USP — como tornar a comunicação mais pública**

Adriana Neves Cruz  
Eliete da Rocha Viana

## **RESUMO**

Este texto tem como objetivo abordar como a Assessoria de Imprensa da Reitoria desenvolve a comunicação institucional da Universidade de São Paulo (USP) no contexto da comunicação pública. Além disso, propõe-se a apresentar um projeto de planejamento das atividades nesse segmento, com o objetivo de tornar a Assessoria mais integrada com as áreas de comunicação existentes no âmbito da própria Instituição e, futuramente, contribuir para elaborar uma política de comunicação não só da área de Assessoria de Imprensa da Reitoria, mas de toda a Universidade.

## **PALAVRAS-CHAVE**

USP; Reitoria; Comunicação; Assessoria de imprensa; Comunicação pública; Planejamento; Política de comunicação.

## **ABSTRACT**

This text intends to tackle how the Rectorate Press Office develops the institutional communication in University of São Paulo (USP), in the context of public communication. Besides, it proposes to show a planning project of

the area activities, with the goal to become de Press Office more embedded with the communication areas which exists inside the Institution and, in time to come, contributing to elaborate a communication policy not only for the Rectorate Press Office, but to all the University.

## **KEYWORDS**

USP, Rectorate, Communication, Press office, Public communication, Planning, Communication policy.

## Introdução

A Universidade de São Paulo, conhecida como USP, é uma Autarquia de regime especial, com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, que está vinculada à Coordenação de Ensino Superior da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.

A USP possui nove *campi*: São Paulo (*campus* em que está localizada a Reitoria, que é a Administração Central da Universidade), Bauru, Jaú, Lorena, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto, Santos e São Carlos e bases de estudos espalhadas por cidades do Estado de São Paulo e até fora dele, como na cidade de Monte Negro, em Rondônia.

É universidade pública e gratuita e suas finalidades são: ensino de graduação, ensino de pós-graduação; pesquisa; atividades de cultura e extensão universitária.

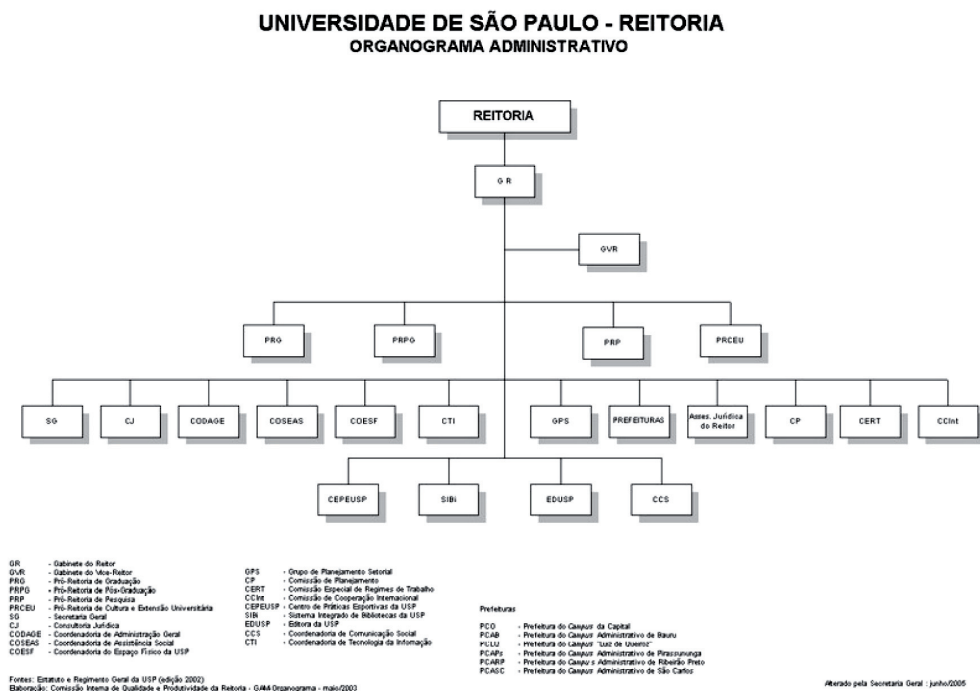
Criada em 1934, por meio do decreto nº 6283, de 25 de janeiro de 1934, teve Reynaldo Porchat como seu primeiro reitor e iniciou atividades com as seguintes unidades:

- Faculdade de Direito
- Faculdade de Medicina
- Faculdade de Farmácia e Odontologia
- Escola Politécnica
- Instituto de Educação
- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras
- Instituto de Ciências Econômicas e Comerciais
- Escola de Medicina Veterinária
- Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”

- Escola de Belas Artes

Hoje, a Universidade é formada por 42 Unidades de Ensino e Pesquisa; 27 Órgãos centrais de direção e serviço; seis Institutos especializados; quatro Hospitais e serviços anexos; e quatro Museus.

No organograma<sup>1</sup> exposto a seguir (**figura 1**), pode-se verificar a estrutura hierárquica da Reitoria da USP.



**Figura 1 – Organograma Administrativo da Reitoria da USP**

<sup>1</sup> Organograma de 2009.

– As prefeituras hoje são denominadas coordenadorias dos *campi*.

– A sigla CJ de Consultoria Jurídica não existe mais, pois este órgão passou a denominar-se Procuradoria-Geral (PG).

Dentro desse organograma, a área de Assessoria de Imprensa (AI) da Reitoria está inserida no setor Gabinete do Reitor (GR), atuando na divulgação institucional da Universidade, em assuntos administrativos e ligados à imagem da Instituição.

Porém, não há um organograma detalhado mostrando a posição ocupada pela área de AI dentro do GR e nem as outras áreas que fazem parte deste setor: Apoio Básico, Assessoria Administrativa, Assessoria Especial, Cerimonial, Chefia de Gabinete, Copa, Expediente, Financeiro, Motorista, Redação e Revisão, Secretaria da Chefia de Gabinete, Secretaria do Reitor, Superintendências, Telefonia (atendimento ao público).

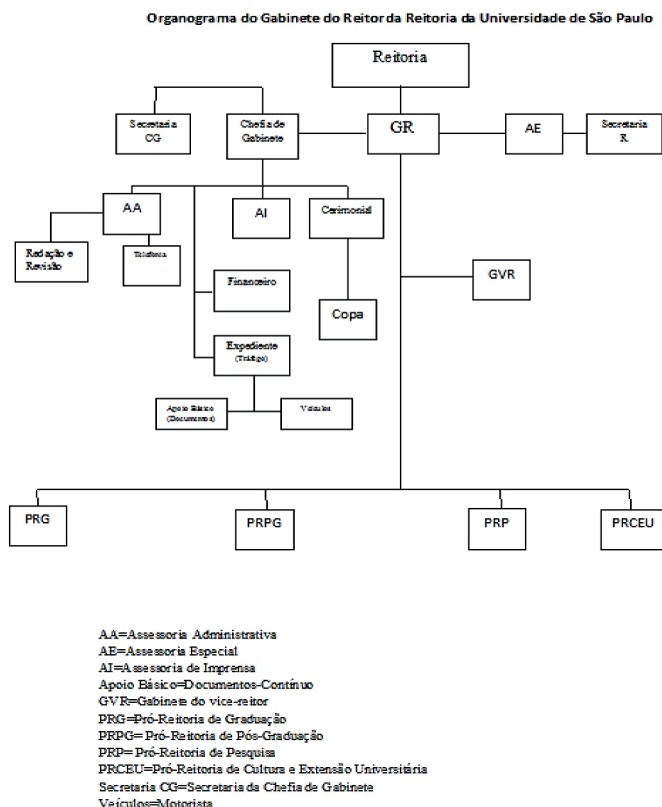
Para explicar melhor como está organizado este setor, foi elaborado um organograma do GR, ilustrado na **figura 2**, com base nas informações sobre as rotinas de trabalho realizadas por cada área.

Na ilustração da **figura 2**, é mostrado que a AI tem que responder diretamente ao Reitor e ao Chefe de Gabinete, que equivale à Presidência/Direção de uma empresa, podendo, assim, classificar como estratégica sua posição dentro da organização.

Isto não significa afirmar, entretanto, que sua importância para a Instituição é sempre vista como estratégica, pois, muitas vezes, acaba assumindo caráter puramente executivo e reativo diante das demandas da imprensa.

Esta é uma realidade não apenas na Universidade. Grande parte dos gestores de instituições públicas ainda vê a comunicação pública com descrédito, como inferior, assim como era a visão que se tinha da comunicação organizacional há algum tempo, e, principalmente, porque o conceito de comunicação pública ainda está em construção e não tem sentido único e contorno claro, como diz Brandão (2009).

Além disso, as áreas de AI e cerimonial do GR não trabalham por meio de uma comunicação integrada, mesmo que, em muitas ocasiões, estejam atuando na mesma atividade. A integração se dá com a Coordenadoria de Comunicação Social (CCS), que é um órgão central da USP ligado à Reitoria. O novo site da Reitoria ([www.reitoria.usp.br](http://www.reitoria.usp.br)) e



**Figura 2** — Organograma do Gabinete do Reitor da Reitoria da USP  
 Fonte: Eliete Viana.

da Sala de Imprensa ([www.imprensa.usp.br](http://www.imprensa.usp.br)), foi idealizado, planejado e desenvolvido em conjunto entre a AI e a Divisão de Mídias Online, da Coordenadoria de Comunicação Social da USP. Esta atuação vai ao encontro com a ideia de Kunsch (2003) que afirma que a organização só atinge de maneira eficaz os seus objetivos se a:

[...] comunicação for planejada de forma estratégica, utilizando técnicas de relacionamentos e meios

específicos, devidamente selecionados, e integrando todas as atividades comunicacionais, dentro de uma filosofia de comunicação organizacional integrada (KUNSCH, 2003).

## **Missão, Visão e Valores**

### **Missão, Visão e Valores da Universidade**

De acordo com o Estatuto<sup>2</sup>, são fins da USP:

I — promover e desenvolver todas as formas de conhecimento, por meio do ensino e da pesquisa;

II — ministrar o ensino superior visando à formação de pessoas capacitadas ao exercício da investigação e do magistério em todas as áreas do conhecimento, bem como à qualificação para as atividades profissionais;

III — estender à sociedade serviços indissociáveis das atividades de ensino e de pesquisa.

A USP, como Universidade pública, sempre aberta a todas as correntes de pensamento, reger-se-á pelos princípios de liberdade de expressão, ensino e pesquisa.

### **Missão, Visão e Valores da Comunicação**

Apesar de a Reitoria da USP ter uma área de Assessoria de Imprensa, e existir na Universidade uma Coordenadoria de Comunicação Social (CCS), que é um órgão central da USP ligado à Reitoria, a Instituição não dispõe de uma política institucionalizada de comunicação. Portanto, não há missão, visão e valores estabelecidas para a área e, tampouco, para a Assessoria de Imprensa da Reitoria.

---

<sup>2</sup> Resolução nº 3461, de 7 de outubro de 1988 <<http://www.usp.br/leginf/resol/r3461m.htm>>

## Detecção das Informações

As informações que são divulgadas pela AI da Reitoria são relacionadas a:

- Atividades do reitor (prestações de contas);
- Projetos da Reitoria e dos seus órgãos;
- Portarias e resoluções;
- Reuniões e decisões do Conselho Universitário (CO), como criação de novos cursos de graduação;
- Atividades desenvolvidas na USP que beneficiem diretamente a população (mostrando o retorno dos investimentos feitos na Universidade para a sociedade): como pesquisas, projetos de extensão.

## Meios disponíveis para informar a sociedade

A AI da Reitoria possui alguns meios para divulgar a informação. Os principais são:

- *Releases*, entrevistas coletivas e atendimento à imprensa por telefone e pelo e-mail institucional (*imprensa@usp.br*);
- O site da Reitoria e da Sala de Imprensa possui um Fale Conosco, para dúvidas e perguntas relacionadas a esta Unidade e área, respectivamente. Este serviço é direcionado para o e-mail institucional e recebe mensagens com solicitações – média de 10 a 15 por semana – sobre assuntos diversos da Universidade, sendo os mais comuns relacionados ao ingresso/vestibular nos cursos de graduação, programas de pós-graduação oferecidos; registro e revalidação de diplomas; concurso público para a carreira de funcionários; assuntos que envolvem/afetam diretamente os funcionários, professores (mudanças na carreira, prêmios, por exemplo); opinião com críticas, sugestões, reclamações e apoio sobre destaques da Universidade nos meios de comunicação, como greves de funcionários, alunos, assuntos relacionados ao meio ambiente dos *campi* da Universidade.

Apesar de a maioria das mensagens recebidas por este canal

de comunicação não serem relacionadas a matérias publicadas no site da Sala de Imprensa, as jornalistas da Assessoria de Imprensa respondem a todas as mensagens e/ou encaminham para o setor, órgão responsável dentro da Universidade;

- Site da Reitoria ([www.reitoria.usp.br](http://www.reitoria.usp.br));

- Sala de Imprensa da Reitoria ([www.imprensa.usp.br](http://www.imprensa.usp.br)) – a Sala de Imprensa envia *newsletters* semanais a mais de 800 internautas cadastrados;

- Boletim USP Destaques, que tem a proposta de ser um veículo de comunicação ágil, flexível e de linguagem direta com a proposta de aprofundar o relacionamento da Reitoria com a comunidade universitária. Este boletim, que foi criado em agosto de 2010, na atual gestão Reitoral da Universidade, tem periodicidade semanal, de duas a quatro páginas, com tiragem de oito mil exemplares. A distribuição do boletim impresso para as Unidades e Órgãos da USP é feita através de malote. As edições on-line também estão disponíveis na Sala de Imprensa e também são enviadas para toda a comunidade da Universidade pelo e-mail institucional *usp.br*.

### **Dimensões da comunicação**

- Divulgação de normas e leis: Diário Oficial, site da Secretaria Geral, site do DRH;

- Divulgação da estrutura, do funcionamento dos órgãos públicos e os modos de acessá-los: nos sites da Reitoria, Secretaria Geral, DRH e Cocesp;

- Utilidade pública emergencial: Atendimento da Guarda Universitária;

- Promoção da imagem institucional: Sala de Imprensa, Semana de Recepção aos Calouros;

- Campanhas emergenciais: Campanha de abandono de animais no *campus*.

## Preparação do público interno

- No DRH da Universidade existe a Seção de Treinamento e Desenvolvimento, que tem como objetivos a modernização e o aprimoramento dos serviços internos da USP, organizando, executando e gerenciando programas técnico/comportamentais de treinamento e desenvolvimento do quadro de pessoal não docente da Universidade.

- Não há um trabalho coordenado com esta seção para esta implementação, gestão e avaliação das modalidades de elaboração, envio e recepção das mensagens da comunicação estatal e a maioria dos cursos oferecidos e realizados por esta seção ou em parceria com outros órgãos externos não são muito divulgados.

- A atividade de destaque mais recente organizada por esta seção foi o 1º Congresso dos Profissionais das Universidades Estaduais de São Paulo (Conpuesp).

## Propostas

- Organização do 1º Encontro de Comunicação da USP (Gecom), em junho de 2012. O evento reunirá profissionais da área de comunicação da Universidade durante dois dias, em que serão promovidos debates e organizados grupos de trabalho. Como resultado desse encontro, será elaborado um documento com propostas para a política de comunicação da Universidade, que será entregue ao Reitor;

- Estabelecer a *missão, visão e valores* da área de Assessoria de Imprensa, do setor GR, da Unidade Reitoria;

- Estabelecer planejamento de todas as atividades de comunicação que precisariam ser feitas ao longo do ano, para facilitar a rotina de trabalho;

- Gerenciamento de crises mais efetivo, com resposta mais rápida e atuando na prevenção, agindo proativamente e esclarecendo os fatos;

- Promover uma comunicação integrada: entre a AI e o cerimonial, quando estas áreas estiverem atuando em atividades correlatas; e continuar a ampliar o trabalho em conjunto com a CCS.

### **Considerações finais**

O objetivo de sugerir e implantar as propostas apresentadas neste texto se deve ao fato de entender que comunicação pública, apesar dos múltiplos significados atribuídos a este conceito, deve ir além da simples transmissão de informações e dando abertura/ espaço para o diálogo e o debate.

É fato que esta abertura para o diálogo e a criação de canais de comunicação se constituam em dificuldades de realizar efetivamente uma comunicação pública, tanto interna quanto externa. É difícil saber lidar com a demanda emanada da sociedade, por meio de questionamentos e esclarecimentos da imprensa sobre as ações realizadas ou reclamações dos cidadãos em relação aos serviços e conteúdos ofertados.

“Nas democracias, o poder deve expor e argumentar publicamente as razões de seus atos e suas decisões, possibilitando, mesmo, a contestação dos seus motivos por parte da opinião pública” (HASWANI, 2011, p. 89). Isso significa que cada vez mais a sociedade vai cobrar das organizações, principalmente as públicas, a prestação de contas, motivando-as a explicar o que está acontecendo, mostrando quais são os projetos que pretende fazer e o porquê de fazê-los.

## REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* – 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2009. Cap. 1, p. 1-33.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. 3ª ed. Roma: Carocci, 2002. p. 19-59.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. Kröhling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. Cap. 4, p. 81-97.
- KUNSCH, Margarida M. Kröhling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. Edição revisada, ampliada e atualizada. São Paulo: Summus, 2003.
- ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Kröhling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. Cap. 1, p. 23-37.

## Sites

### Anuário Estatístico da USP

<[https://sistemas.usp.br/anuario/usp\\_em\\_numeros.pdf](https://sistemas.usp.br/anuario/usp_em_numeros.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2011, às 00h52

### Coordenadoria de Comunicação Social da USP

<<http://www.usp.br/ccs/>>. Acesso em: 24 nov. 2011, às 20h26

### Museus da USP

<<http://www4.usp.br/index.php/museus>>. Acesso em: 05 out. 2011, às 01h12

<<http://www5.usp.br/museus/>>. Acesso em: 08 nov. 2011, às 20h00

## **Reitoria da USP**

<[http://www.reitoria.usp.br/?page\\_id=20](http://www.reitoria.usp.br/?page_id=20)>. Acesso em: 05 out. 2011, às 00h51

<[http://www.reitoria.usp.br/?page\\_id=60](http://www.reitoria.usp.br/?page_id=60)>. Acesso em: 22 nov. 2011, às 20h

## **Sala de Imprensa da Reitoria da USP**

<<http://www.usp.br/imprensa/>>. Acesso em: 05 out. 2011, às 00h57

## **Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Governo do Estado de São Paulo**

<<http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/superior/>>. Acesso em: 05 out. 2011, às 00h41

## **Secretaria Geral da USP**

<<http://www.usp.br/leginf/>>. Acesso em: 22 nov. 2011, às 20h

<<http://www.usp.br/leginf/resol/r3461m.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2011, às 0h35

<<http://www.usp.br/leginf/estatuto/estatuto.html>>. Acesso em: 23 nov. 2011, às 0h35

<<http://www.usp.br/leginf/resol/r3745m.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2011, às 0h30

<<http://www.usp.br/leginf/rg/rg.html#t2>>. Acesso em: 23 nov. 2011, às 0h30

<<http://www.usp.br/leginf/port/pgr3742.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2011, às 1h10

<<http://www.usp.br/leginf/resol/r3608m.htm#a4>>. Acesso em: 23 nov. 2011, às 1h15

<<http://www.usp.br/leginf/port/pgr3602.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2011, às 20h58

<<http://www.usp.br/leginf/imagens/organogramarusp.JPG>>. Acesso em: 27 nov. 2011, às 20h59

## **USP**

<<http://www4.usp.br/index.php/a-usp>>. Acesso em: 30 set. 2011, às 18h02

<<http://www5.usp.br/a-usp/historia/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 04 dez. 2011, às 23h53

## **USP 75 anos**

<<http://www.usp.br/75anos/>>. Acesso em: 05 out. 2011, às 01h01

<<http://www.usp.br/75anos/?idpag=35>>. Acesso em: 05 out. 2011, às 01h02

# **Marketing público ou comunicação pública. Eficácia ou falácia?**

Antônio Peres

## **RESUMO**

O marketing e a comunicação ocupam atualmente grande parte das ações organizacionais, seja na iniciativa privada ou no setor público. Neste artigo, pretendemos estabelecer um recorte teórico-prático na tentativa de demonstrar que há muito a ser feito para se estruturar os planejamentos de interesse público nos municípios no tocante ao uso do marketing e da comunicação. Um recorte prático da proposta abordará o uso dessas ferramentas estratégicas nesse contexto. A relevância social dessas áreas é indiscutível, apesar de muitas imprecisões nas aplicações, o que se procura destacar, ainda que parcialmente, são aspectos que podem contribuir para futuros aprofundamentos. Os desvios de rotas e os sombreamentos podem desaguar nos equivocados usos de recursos públicos apenas para promoção de interesses individuais de agentes políticos que estejam à frente da gestão municipal.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação pública; Marketing público; Municípios; Locais; Cidades; Processos.

## **ABSTRACT**

The marketing and communication currently occupy much of the organizational actions in the private sector or the public sector. In this article, we intend to establish a theoretical and practical cut in an attempt to demonstrate that there is much to be done to structure the planning of public interest in the municipalities regarding the use of marketing and communication. A practical outline of the proposal will address the use of these strategic tools in this context. The social relevance of these areas is indisputable, despite many inaccuracies in applications, which seeks to highlight, even partially, are aspects that can contribute to future insights. Deviations routes and shading can flow into the wrong public uses of funds only for promotion of individual politicians interests who are ahead of municipal management.

## **KEYWORDS**

Public communication, Public marketing, Municipalities, Sites, Towns, Processes.

## **Discurso e prática distanciados**

Para que seja possível estruturar uma linha de raciocínio sobre o marketing e a comunicação aplicados ao setor público se faz necessário, primeiramente, resgatar algumas reflexões para cada um dos vocábulos para depois juntá-los com o propósito de fornecer subsídios para o que será formatado neste texto. A proposta do artigo não tem a pretensão de esgotar o tema, mas, de forma teórico-prática, tentará discutir alguns elementos pertinentes ao que, no Brasil e, em especial, nos municípios, se convencionou denominar de estratégia de comunicação e de marketing algumas iniciativas realizadas por esse ente Estatal.

As intersecções e sombreamentos nas decisões dos gestores quando se posicionam como emissores de mensagens de interesse público serão evidenciadas. O recorte irá facilitar o entendimento de possíveis desvios de rotas nas iniciativas de agentes públicos — em cargos no executivo municipal — quando em seus planos de governo se referem ao marketing ou a comunicação como se tal fosse este o uso dessas técnicas para atender interesses das localidades e de seus cidadãos.

A análise terá, na sua parte prática, o foco em um setor específico do ponto de vista do município como emissor de comunicação para atração de empreendimentos empresariais que, em geral, permeiam os discursos políticos e que, por vezes, não se materializam na prática da gestão posterior às eleições.

Essas ações levam aos raciocínios equivocados sobre o que seria realmente o uso do marketing e da comunicação e, mais especificamente, da comunicação pública como garantia de direitos fundamentais conforme propõe Mariângela Haswani (2013, p. 125) e que iremos

comentar mais adiante algumas de suas premissas na perspectiva da necessidade do surgimento de um Estado proativo.

Numa breve reflexão, veremos que, à luz de algumas teorias sobre marketing, não existe marketing nos municípios, e, muito menos marketing público. Nesse aspecto, poderemos apoiar nossas afirmativas em *cases* publicados por Kotler, Haider, Rein (1993, p. 10-11) com exemplos de uso do marketing com aplicações que, de fato, justificariam nomear de marketing público, o diagnóstico e a aplicação estratégica naqueles municípios americanos.

O que se vê, de acordo com os propósitos estratégicos de cada gestor ao chegar ao poder, no que se refere à comunicação é, na maioria das vezes, o uso de técnicas para propagar e consolidar a imagem de quem está no cargo executivo em detrimento dos reais interesses dos munícipes tendo como base apenas uma das ferramentas do composto de marketing.

A nossa percepção é a de que a confusão conceitual do que seja marketing e comunicação públicos contribuem ainda mais para que as etapas não se concretizem adequadamente e que, quando se promete a geração de emprego e renda, por meio dessas propostas de atração de empresas, seja apenas objeto de discurso em períodos eleitorais.

Quando se transfere a uma instância desconhecida a responsabilidade de gestão; no caso, tudo convergindo para algo chamado “apenas marketing”, a compreensão pelo cidadão fica cada vez mais distanciada e o que poderia ser traduzido em conquistas por meio de novos empreendimentos podem ficar apenas nos planos de governo desenhados em promessas de campanhas políticas inexequíveis nos municípios.

O formato proposto será útil, em tese, para demonstrar que os equívocos no uso dessas ferramentas levam necessariamente ao desvio do verdadeiro sentido do que seria o papel de cada uma dessas atividades contemporâneas: o marketing, a comunicação e sua aplicação prática ao setor público para fomentar e atrair investidores.

## Fundamentos e processos na comunicação e no marketing

Segundo Philip Kotler (2006, p. 04), o marketing visto por meio de uma definição social seria fornecer um padrão de vida mais alto e afirma: “é atividade marcada por processos sociais pelo qual indivíduos e grupos obtêm o que necessitam e desejam por meio da criação, da oferta e da livre troca de produtos e serviços de valor com outros”.

Para a AMA (American Marketing Association, 2004), o marketing é uma função organizacional e um conjunto de processos que envolvem a criação, a comunicação e a entrega de valor para os clientes, bem como a administração do relacionamento com eles, de modo que beneficie a organização e seu público interessado. Esta definição, assim como atividade em si, está sempre acompanhada por mudanças ao longo do processo histórico.

Kotler (2010, p. 18), em sua nova incursão sobre conceitos de marketing, apresenta a proposta de atualização da AMA (2008),

Marketing é a atividade, conjunto de instituições e processos para criar, comunicar, oferecer e trocar ofertas que tenham valor para consumidores, clientes, parceiros e para a sociedade como um todo. Ao acrescentar “sociedade”, a nova definição reconhece que o marketing tem impactos de grande escala que vão além do que acontece nas negociações privadas entre indivíduos e empresas (KOTLER, 2010, p. 18).

A inclusão de sociedade na sua totalidade proposta na evolução conceitual da atividade de marketing passa-a de um estágio meramente comercial de comunicação e de distribuição de produtos e serviços para o estabelecimento de vínculos mais profundos com as pessoas e isso reforça a linha de raciocínio que pretendemos desenvolver.

Se o marketing é uma atividade que interfere diretamente na maneira pela qual as pessoas sobrevivem no contexto social, ela passa para uma instância que precisa ser cada vez melhor compreendida e devidamente acompanhada na sociedade para que possa transparecer a sua utilização e o seu desempenho possa contribuir para a melhoria dos serviços públicos.

Para que seja possível chegar ao ponto de convergência entre as atividades e seus desdobramentos para a área pública é conveniente destacar que a comunicação se consolidou como ciência e é inerente à natureza humana, enquanto que a atividade de marketing passou a existir em maior intensidade no pós-guerra com a multiplicação da oferta de produtos. É ainda lícito lembrar que o desenho teórico para a atividade aparece em maior profundidade na década de 1960, com as propostas do norte-americano Jerome McCarthy e seus **4 Pês**: *produto, preço, praça e promoção*.

A comunicação, desde Aristóteles, já conta com formatações de modelos teóricos para compreendê-la e aplicá-la. Os estudos comunicacionais chegaram aos nossos dias com escolas espalhadas pelo mundo a se dedicar em diversas frentes, ora nos emissores, ora nos meios receptores. Em meio ao enorme volume de tendências, aparece a chamada promoção – parte integrante do composto de marketing e ganha contornos de especialização e se multiplica pelas diversas atividades de comunicação gerando necessidade de gestão em cada um de seus estágios.

É muito comum verificarmos sombreamentos entre as atividades devido às complexas formas organizacionais que surgiram nos sistemas sociais. É possível observar que a confusão de etapas aparece quando não se trabalha de forma integrada e, principalmente, se os planos estratégicos comunicacionais forem confundidos com estratégia de marketing.

Se numa primeira fase, a atividade de marketing estava muito ligada à venda; nas novas abordagens que já mencionamos, transparecem preocupações que vão muito além de produtos e serviços. Nesse

contexto, a comunicação dentro do composto de marketing passa a ser etapa fundamental na transparência das relações entre quem oferece e quem recebe produtos e serviços e, se essas premissas forem transpostas para o setor público, na prática, o ganho para o cidadão poderá ser significativo.

Nesse aspecto, uma visão que será oportuna nas interações que procuramos pode ser assentada no que propõe Mitsuru Yanaze (2007, p. 45-46) quando subdivide o marketing didaticamente em etapas no que ele chamou de três *puts*: *input*, *throughput* e *output* e destaca: Na teoria de sistemas e na administração, podemos traduzir *input* como o conjunto de informações, recursos e outros itens de entrada, os insumos de uma empresa. *Throughputs*, por sua vez, são os processamentos internos, como se recebem e aceitam, descartam e encaminham os *inputs*. *Outputs* são os resultados, as saídas, os produtos, os serviços e tudo aquilo que se coloca no mercado em nome da empresa.

Nessa perspectiva, observaremos que a comunicação vai aparecer nos outputs entre os elementos fundamentais do mix de marketing e, se observarmos desse ponto de vista, encontramos algumas das razões para a mistura de etapas devido ao nível de complexidade envolvida no papel de cada uma delas. Entretanto, se projetarmos essas etapas para um setor público municipal e verificar que, por se tratar de adaptações de conceitos dirigidos por objetivos mercadológicos estas atividades podem gerar algum descompasso para quem não consegue compreender cada uma das suas atribuições. No caso da atividade de marketing quando atinge o *status* estratégico principal precisa integrar as etapas comunicacionais para que os resultados sejam percebidos. Quando estabelecermos as conexões entre as etapas voltaremos a essas proposituras com as devidas adaptações para o setor público. Encontramos contribuições bastante robustas há algum tempo sendo desenvolvidas por eminentes pesquisadores.

Margarida Kunsch (2003, p. 175) já fez uso do termo *marketing* de forma que se aproxima dessa temática denominando-a de marketing social para se referir a este tendo como alvo a sociedade em vez de

mercado, e como interesse, não o particular, mas o público. Gaudêncio Torquato (2002, p. 139) em seu *Tratado de Comunicação* também destacou aplicações importantes ao universo social e público. Essa discussão não é propriamente nova; no entanto, os desdobramentos práticos de suas aplicações podem fazer emergir novas reflexões para os resultados esperados pelos sujeitos sociais.

Conforme já destacamos, as ponderações sobre essas atividades levam a conclusões diversas, dependendo do ponto de vista e do recorte teórico utilizado. No caso da comunicação, existe uma miríade de autores e suas tentativas de definições e estudos sobre esta temática. Para nosso artigo, trataremos da comunicação como processo de tornar comum a muitos para tornar mais viável os cruzamentos propostos. Quanto a processo, faremos uso de acordo com o que propõe Berlo (1989, p. 33)

Se aceitarmos o conceito de processo, veremos os acontecimentos e as relações como dinâmicas, em evolução, sempre em mudança, contínuos. Quando chamamos algo de processo, queremos dizer também que não tem um começo, um fim, uma sequência fixa de eventos. Não é coisa estática, parada. É móvel. Os ingredientes do processo agem uns sobre os outros; cada um influencia todos os demais.

O campo comunicacional observado como processo, assim pode ser destacado, visto que tanto os acontecimentos em um tempo histórico e de acordo com os valores culturais podem sofrer mudanças significativas. Jesus Martin-Barbero (2008, p. 280) destaca, entre tantos aspectos, a comunicação a partir da cultura e descreve:

Por muito tempo a verdade cultural dos países latino-americanos importou menos do que as seguranças teóricas. E assim estivemos convencidos de que a comunicação nos deveria apresentar uma teoria sociológica, semiótica ou informacional — porque só a partir dela seria possível demarcar o campo de interesses e precisar as especificidades de seus objetos. Entretanto, alguma coisa na realidade

se mexeu com tanta força que provocou uma certa confusão, com a derrubada das fronteiras que delimitavam geograficamente o terreno e nos asseguravam psicologicamente. Apagado o desenho do “objeto próprio” ficamos à mercê das intempéries do momento. Mas agora não mais estamos sozinhos: pelo caminho já encontramos pessoas que, sem falar de “comunicação”, não deixam de questioná-la, trabalhá-la, produzi-la: gente das artes e da política, da arquitetura e da antropologia. Foi necessário perder o objeto para que encontrássemos o caminho do movimento social na comunicação, a comunicação em processo (MARTIN-BARBERO, 2008, p. 280).

Seria muito aceitável, a partir dessas afirmativas de Martin-Barbero, acrescentar as imbricações óbvias do marketing e da comunicação. Se outras áreas das ciências humanas se apropriaram desse objeto, é fácil imaginar o que a perspectiva mercadológica pode fazer nesse setor se adequadamente estruturada. É notório o domínio do marketing na gestão das atividades de comunicação. Essa constatação torna mais necessário ainda revelar pontos de convergência para se estabelecer as possíveis contribuições para as aplicações ao setor público.

Intencionalmente, nessa nossa análise, colocamos parâmetros que, numa primeira leitura, parecem contraditórios visto que para a atividade de marketing parece importar o sucesso das organizações e a distribuição de mercadorias e serviços para gerar lucro. Dessas formas instrumentais derivaria toda a sua razão de ser; no entanto, se observarmos os centros de decisão nas organizações privadas ou públicas sempre estarão sujeitas aos modelos consagrados e nenhuma outra leitura parecerá razoável se não identificarmos as premissas que geram as bases para que os gestores realizem suas propostas. Neste campo, já emergem novas proposituras estruturantes.

Se a maioria detentora de poder decisório caminha para ali-

nhamentos e defendem seus grupos de ação, quando um departamento de marketing estiver fortalecido, a área de comunicação estará sujeita ao seu comando. Se, de outra forma, não contarem com interlocutores capazes de integrar as áreas comunicacionais: Relações públicas, assessorias de imprensa, publicidade e propaganda, as novas mídias advindas do universo digital e demais áreas do composto de comunicação, os resultados tanto para o setor privado quanto para o setor público estarão prejudicados.

Entendemos por comunicação integrada uma filosofia que direciona a convergência de diversas áreas, permitindo uma atuação sinérgica. Pressupõe uma junção da comunicação institucional, da comunicação mercadológica, da comunicação interna e da comunicação administrativa, que formam o mix, o composto da comunicação organizacional. Esta deve constituir uma unidade harmoniosa, apesar das diferenças e das peculiaridades de cada área e das respectivas subáreas. A convergência de todas as atividades, com base numa política global, claramente definida, e nos objetivos gerais da organização, possibilitará ações estratégicas e táticas de comunicação mais pensadas e trabalhadas com vistas na eficácia (KUNSCH, 2003, p. 150).

Com algumas poucas adaptações, todas as premissas defendidas pela autora são perfeitamente aplicáveis ao setor público no campo comunicacional. No entanto, é conveniente lembrar que as nossas complexas sociedades contemporâneas possuem meios próprios para burocratizar e dificultar as inter-relações das disciplinas que deveriam convergir para formas conjuntas de atuação. Os comportamentos corporativos e as defesas de territórios por meio de mecanismos formais tratam de ampliar as distâncias entre áreas ao estabelecer, inclusive, marcos legais para garantir espaço profissional.

Os embates entre as diversas correntes teóricas também provocam distanciamentos e devemos aproveitar para aprender com cada um desses enfrentamentos. Alguns dos estudiosos do tema como Mauro Wolf (2008) e Lucien Sfez (2007), chamam a atenção para pontos de rupturas de modelos consagrados, enquanto que o primeiro aponta

a superação da *teoria da agulha hipodérmica*, o segundo tece críticas ao modelo Habermasiano. Sfez (2007, p. 18) aponta:

Observemos, inicialmente, o regime das dicotomias, às quais Habermas pretende nos submeter. Entendimento, se opõe a sucesso, sociedade crítica à Estado, manipulado a manipulador. O bem e o mal, a sombra e a luz e tantas oposições arraigadas na utopia de uma reconciliação definitiva dos homens entre si e com a natureza. Nosso profeta não parece se incomodar com o fato desse mito, sempre redivivo, ser chamado de Deus na terra ou, mais tarde comunismo (SFEZ, 2007, p. 18).

Quanto mais suas análises se refinam e se aprofundam, tanto mais ele emudece diante desses pressupostos ingênuos. Especialmente, não se encontra na obra nada que nos informe sobre a comunicação hoje. Generalidades, um cenário que pode servir de guia: essa é a contribuição de seu objetivo filosófico realmente crítico. No campo filosófico e teórico talvez seja pertinente tratarmos dessas contribuições para entender os modelos que são utilizados, seja na academia, seja no mercado ou nas instituições públicas, visto que, os agentes envolvidos são formados por linhas metodológicas e correntes epistemológicas que, em cada período histórico, são predominantes e constituem para o estado da arte em cada estágio de sua aplicação.

Não por outra razão, inicialmente, definimos um recorte que chamamos arbitrariamente de teórico-prático, visto que, mesmo não sendo possível aprofundar cada tópico da proposta de alguma maneira, poder-se-ia tratá-los de forma que fizessem surgir sínteses aplicáveis.

Os “atores” e autores envolvidos nos processos comunicacionais e de marketing, seja nas organizações privadas ou nas públicas, são formados por escolas que trabalham com referenciais teóricos que influenciam em suas decisões quando ocupam postos de comando. “Seres políticos” que ocupam os cargos executivos nos países, estados

e municípios, quando passam por formação acadêmica são igualmente influenciados por essas e outras correntes em seus grupos de referência.

É bastante comum ouvirmos em discursos políticos de prefeitos defesas apaixonadas de sua gestão com base em vantagens competitivas em relação a um ou outro município, discurso largamente influenciado pelos ensinamentos de Michel Porter (1989) e sua vasta contribuição para a área administrativa. O que muitas vezes escapa aos políticos é que suas práticas estão distantes do que propõe o autor.

[...] em política uma década é uma eternidade. Em consequência, a maioria dos governos prefere políticas que proporcionem resultados de curto prazo facilmente perceptíveis, como subsídios, proteção e incentivos a fusões e incorporações – que são aquelas que retardam a inovação. Grande parte das medidas que de fato fariam a diferença são vagas e requerem muita paciência dos políticos... (PORTER, 1989, p. 198).

Se temos as ferramentas advindas dos teóricos, nos falta a prática de aplicação que, por vezes, escapa aos responsáveis pelas propostas. Um outro ponto a ser destacado é a própria falta de lideranças confiáveis e com interesses apenas eleitoreiros. É fato que ao utilizarmos os diversos autores selecionados, já o fizemos com algum direcionamento, o que se faz necessário, é claro, para o foco do artigo científico. Ainda assim, o recorte feito sempre será insuficiente para compreender os fenômenos sociais marcados por relações complexas e permeados pelos diversos interesses de cada segmento. Essas constatações irão estimular o aprofundamento sobre as proposituras.

Como havíamos comentado, na parte prática observaremos algumas iniciativas de executivos municipais para atrair investimentos para suas cidades, ilustrado por *cases*. O foco será principalmente, aqueles que para isso utilizaram-se de recursos, que conforme já destaca-

mos, por vezes, eram partes de discursos de campanhas prometendo gerar emprego e renda por meio de atração de empresas e fomento aos empreendimentos. Deslocados de eixos teóricos importantes para nortear suas ações, prefiguram uma prática que, além de não discutir as características que cada local possui de diferencial e para qual atividade canalizar as iniciativas, ficam apenas no básico propósito de incentivos fiscais o que mais provoca uma “guerra fiscal” entre as localidades do que propriamente resultados de longo prazo.

### **Interações do marketing e da comunicação pública**

Se em Kotler; Kartajaja e Settiawan (2010), encontramos elementos suficientes para afirmar que a área do marketing pode vir a ser uma atividade de interesse público. Nas afirmações de Mariângela Haswani (2013), ampliamos o foco para o entendimento da comunicação pública como garantia de direitos com uma visão muito mais proativa do que apenas informativa.

Para nossa proposta, já nos serviria localizar o marketing no “6º andar” dos estágios propostos por Rolando (*apud* Haswani, 2013), visto que ele afirma que as ações de comunicação seriam, neste ponto, orientadas pelo marketing estratégico com vistas ao que ele chamou de “gerenciamento da identidade competitiva. No entanto, o que mais se assiste nos municípios é a não aplicação estratégica de marketing, mas apenas táticas de comunicação baseadas em necessidades de curto prazo e que são atropeladas pela realidade social.

Façamos uma combinação com o que propõe (Yanaze, 2008) os *inputs*, *throughputs*, *outputs* aplicados para atender potenciais, necessidades e expectativas dos cidadãos e essas afirmativas se tornam mais evidentes. A necessária integração entre as áreas destacada por (Kunsch, 2003), precisa ser melhor observada quando se faz gestão de projetos voltados para a comunicação pública. O que, em geral, fica muito prejudicado pelas formas fragmentadas que as contratações de “terceiros” são realizadas pela administração nos municípios. Em geral, se faz

visando contratar agências de publicidade com objeto que precisam ser predefinidos por exigência da lei de licitações 8666/93. Com limitações de atuação, executam tarefas de curto prazo e não conseguem integrar as diversas áreas que atenderiam demandas legítimas dos cidadãos.

Se entre essas, no marketing para produtos, os *inputs* estão os recursos financeiros, humanos, administrativos, informações e tecnologia; e nos *throughputs*, processos, políticas de gestão etc., vemos que não seria diferente para o marketing público. No entanto, as normas legais que regem o setor público e o privado são perpassadas por princípios diferentes, visto que, os recursos financeiros, no setor público, são pertencentes e, em última análise, advindos das contribuições de todos os cidadãos e são regulados por regras que reduzem a autonomia dos gestores da área pública em relação à contratação de serviços, por exemplo. Essa é uma das razões, para que apenas o *output* venha transparecer nas ações dos municípios. E já se pode ousar afirmar que, mesmo nos *outputs*, apenas um dos **Pês** ganha *status*: o da comunicação.

Se o produto público poderia ser evidenciado nos serviços públicos, o preço, por meio de impostos pagos que já são muito pesados para retornos pífios aos cidadãos deveria ser mais justo. As praças/municípios, entendidas como parte mix, estão evidentemente mal dimensionadas. À luz dos compostos mais rudimentares de marketing, nenhum dos municípios brasileiros sequer poderia passar da primeira etapa.

### **Será que a praça é nossa?**

Neste tópico é impossível não citar o grande levante social marcado pelas manifestações públicas no Brasil iniciadas no mês de junho de 2013. Se os municípios estivesse representando adequadamente seus munícipes não haveria razão para que seus cidadãos se insurgissem contra seus gestores. Se princípios de marketing estivessem aplicados e, a praça devidamente dimensionada, os serviços relativos ao atendimento da chamada mobilidade social estariam corretamente

atendidos. Apesar de não ser o foco principal de nosso artigo esses acontecimentos, que podemos delimitar como sendo crises causadas pela não-observância do “macroambiente público”. Certamente, um gestor público competente poderia aplicar em um projeto de marketing público arrojado um olhar voltado ao ser humano primeiramente.

Os locais são mais do que orçamentos e negócios. Eles abrangem pessoas, culturas, herança histórica, patrimônio físico e oportunidades (KOTLER *et al*, 1993, p. 02). Essa visão precisaria ser disseminada para que consigamos entender crises como oportunidades de mudanças. Entretanto, o que se assiste claramente é o surgimento no país de uma monumental crise de gestão e, principalmente, ao surgimento do que Giannotti (2013) chamou de “crise de representação”. Se os representantes do Estado ficaram atônitos frente à inédita iniciativa popular, deveriam utilizá-la como uma grande pesquisa qualitativa para mudar completamente sua forma de se comunicar com os cidadãos passando a agir proativamente para cumprir o que prometem em períodos eleitorais.

Este fenômeno social ainda poderá ser melhor compreendido no processo histórico e novas metodologias de pesquisa ainda precisarão ser criadas. Mas podemos iniciar alguns questionamentos com base em formatações anteriores: como falar de marketing público e todas as suas aplicações pertinentes à comunicação pública, se garantias mínimas de diretos não estão sendo atendidas?

Que tipo de desenvolvimento queremos para as localidades/praças e o que espera o futuro empresarial que irão se instalar nestes locais num cenário tão adverso? Quais benefícios o predomínio econômico de fato trará? O que resta é um grande campo de oportunidades para melhorias contínuas à espera de líderes competentes. Enquanto isso, assistimos ao uso de uma comunicação pública pobre e que, com algumas poucas exceções, não contribuem para garantir os direitos dos cidadãos.

## Comparações e aplicações possíveis

Kotler, Haider e Rein (1993, p. 18), no clássico livro *Marketing Público*, trazem algumas contribuições que irão nos auxiliar nesse ponto das perquirições:

[...] as localidades aumentam seus gastos com comunicação e elaboração de imagem. Elas tentam transmitir histórias e propagandas positivas e evitar notícias negativas que descrevam sua situação. Essas comunidades acreditam que estão desenvolvendo um programa de marketing, quando na verdade estão realizando um trabalho de promoção. O marketing oferece um quadro de solução de problemas mas abrangente, no qual a promoção representa uma pequena parte (KOTLER; HAI-  
DER; REIN, 1993, p. 18).

Os *cases* descritos pelos autores apontam que há muitos anos nos Estados Unidos, as técnicas de marketing já são aplicadas para melhorar as localidades. No entanto, como se pode notar nas afirmativas, naquele país, assim como no Brasil, as misturas de etapas também ocorrem principalmente para atender interesses eleitorais. Contribuições vindas das demais ciências humanas servem para ampliar o entendimento das premissas. As observações práticas podem nos ajudar a identificar as mazelas de nossas lideranças em cargos executivos nas gestões públicas. Os cruzamentos nesse ponto terão a finalidade prática de realizar comparações que, em princípio, irão parecer estranhas, devido às diferenças culturais, econômicas, sociais, legais, comportamentais, entre tantas outras matrizes dos Estados/Nação. No entanto, veremos que com as ilustrações citadas encontraremos pontos em comum e que a experiência de Cleveland serve muito bem ao nosso propósito (veja **texto 1**). Pela oportunidade, faremos analogias com um *case* de um município brasileiro localizado próximo à região metropoli-

tana de Campinas, a cidade de Limeira (veja **texto 2**) no qual pudemos acompanhar e dirigir as iniciativas de utilização do que já poderíamos chamar de marketing público e destacar algumas razões para a descontinuidade de iniciativas devido a mudanças nos comandos municipais.

Os dois casos citados são experiências positivas no campo de aplicação do chamado marketing público. No entanto, no caso específico da cidade de Limeira, com a troca de comando no município no ano de 2005, o projeto foi totalmente descaracterizado para criar identificação com o novo governo vencedor das eleições, o que provocou a descontinuidade de suas etapas fundamentais afastando as lideranças do processo.

### **Texto 1**

Poucas cidades tinham mais problemas do que Cleveland na década de 1970. A imagem era de uma cidade cercada de lideranças incompetentes, fracasso financeiro, greves de trabalhadores civis e um sistema educacional sem esperanças. Os cidadãos, achando-se incapazes de atrair novas firmas ou turistas, lançaram a campanha para a Nova Cleveland. A campanha tinha três objetivos:

- Identificar e documentar os pontos fortes e o desenvolvimento constante de Cleveland;
- Transmitir isso de uma maneira acreditável, criativa e eficaz, condizente com a qualidade da cidade;
- Recuperar e ampliar a confiança local, regional e nacional e internacional de Cleveland.

As lideranças empresariais e públicas da cidade financiaram novas construções na região central decadente. Investiram na melhoria da infraestrutura dos transportes e do acesso à cidade. Cleveland transmitiu sua história de revitalização utilizando mala-direta, livretos e boletins, todos destinados a líderes de opinião e comparadores específicos. Como resultado dessas e de outras iniciativas, o programa de marketing de Cleveland ganhou todos os prêmios da cidade americana

perfeita, em 1982 e 1984 (KOTLER, *et al*, p. 19).

Em março de 2004, o município paulista de Limeira lança um plano estratégico com base em marketing público denominado 1 PID (Programa de Incentivo ao Desenvolvimento) para atrair empresas e fomentar a geração de emprego muito semelhante à experiência da cidade americana de Cleveland, mas com acréscimos de novas etapas.

## Texto 2

O trabalho desenvolvido para a estruturação do PID (Programa de Incentivo ao Desenvolvimento de Limeira) foi iniciado com um diagnóstico completo por meio de pesquisas que identificavam as principais vocações do município bem como suas vantagens competitivas em relação a outras cidades da região (*benchmarking*).

Em uma outra frente de trabalho foi iniciada a formação de grupos especialmente constituído por setores que interferiam no processo de aprovação de empresas para redução de prazos de abertura dessas firmas e oferecer suporte adequado: Posto fiscal, Receita Federal, Bombeiros, CETESB, Prefeitura e Secretarias e autarquias, Associação de Profissionais Contabilistas, Junta Comercial, entre outros integravam esse GT.

Uma outra frente composta por um grupo diferencial, coordenado pelo equipe técnica e o Prefeito do município, foi criado por meio da participação voluntária de pessoas em cargos decisórios nas organizações: Presidentes e Diretores integraram esse GT vindos das maiores empresas da cidade para facilitar e convidar os fornecedores para se instalarem no município aproximando-se das suas cadeias produtivas. A Secretaria de Desenvolvimento foi totalmente reestruturada para oferecer um receptivo adequado aos empresários. As estratégias completas foram divulgadas por meio de um grande evento de apresentação para empresários do Brasil e de diversas partes do mundo para que esses conhecessem as vantagens de se instalar no município de Limeira. Todo o material comunicacional foi desenvolvido em três

idiomas: português, espanhol e inglês. O jornalista Joelmir Beting encerrou o evento com uma palestra sobre o desenvolvimento econômico dos municípios. <http://www.limeira.sp.gov.br/pid/indexfalso.html>

Conforme pode-se observar nas descrições de Philip Kotler (1993), é prática comum em regiões e cidades americanas em crise a aplicação das técnicas de marketing ao setor público, em especial, para atrair desenvolvimento e fomentar o turismo. No Brasil, no entanto, o que temos com maior frequência é apenas o uso 1 PID (Programa de Incentivo ao Desenvolvimento), lançado no ano de 2004, na cidade de Limeira – interior de São Paulo, com repercussão na mídia local e nacional. Veja em: <http://www.dci.com.br/cidades/limeira-implanta-programa-para-atrair-novasempresas-id25032.html>

O projeto foi iniciado dois anos antes do evento de lançamento para que fosse possível preparar as etapas e setores envolvidos no processo que culminaria numa inédita iniciativa no Brasil. Os dados do CAGED de 2004 demonstram uma ampliação significativa na geração de empregos em relação aos anos anteriores, devido às novas empresas que se instalaram naquele ano, estimuladas pelo lançamento do programa municipal de uma das ferramentas do marketing, a comunicação, sendo aplicadas nas estratégias nos municípios.

### **Considerações finais**

As reflexões que podem ser realizadas a partir dessas propostas são realmente bastante abrangentes. No campo comunicacional, em especial, quando se observa a necessidade de garantia de direitos, inclusive, no caso do Brasil, direito esse, descrito e garantido na Constituição em seu capítulo V, o país está muito longe de atender a esse direito fundamental dos cidadãos.

A proposta de aproximar e integrar as áreas por meio de planejamento estruturado a partir do marketing e, principalmente com a denominação de “marketing público”, precisam ser ainda melhor dimensionados. Ao focalizar as possíveis incompreensões conceituais

como alhozes para os resultados práticos das estratégias é possível estabelecer relações fundamentais para que recursos públicos para comunicação e marketing sejam melhor aproveitados. As ferramentas consagradas no setor privado podem, à luz de algumas proposições teóricas, serem adaptadas para uma melhor aplicação ao setor público o que, certamente, com essas manifestações inéditas da sociedade forçará o gestor público a realizar.

No entanto, conforme lembra Kotler (1993, p. 86), “enquanto o setor privado trabalha com o objetivo unificador do lucro, o desenvolvimento econômico de uma comunidade, corre o risco de ser diluído por vários grupos de interesse, por eleições periódicas e pelos caprichos das urnas”.

Nessa perspectiva, um questionamento é bastante oportuno: será que já sabemos separar eficácia de falácia?

## REFERÊNCIAS

- BERLO, David K. *O processo de comunicação: introdução à teoria e à prática*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GIANNOTTI, Arthur J. *Vozes sem voto*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,vozes-sem-voto,1044143,0.htm>. Acesso em 22/07.2013.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KOTLER, Philip *et al.* *Marketing 3.0: As forças que estão definindo o novo marketing centrado no ser humano*. São Paulo: Campus, 2010.
- \_\_\_\_\_ ; KELLER, Kevin Lane. *Administração de Marketing*. São Paulo: Pearson. 2006.
- \_\_\_\_\_ ; HAIDER H. Donald; REIN, Irvin. *Marketing público: como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- KUNSCH, Margarida Maria Kröhling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. São Paulo: Summus, 2003.
- MARTIN-BARBERO, Jesus. *Dos meios às mediações: Comunicação cultura e hegemonia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.
- PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA. Disponível em: <http://www.limeira.sp.gov.br/pid/indexfalso.html>. Acesso em: 23/07/2013.
- SFEZ, Lucien. *A comunicação*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de Comunicação: Organizacional e Política*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- WOLF, Mauro. *Teorias das comunicações de massa*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

YANAZE, Higuchi Mitsuru. *Gestão de marketing e comunicação avanços e aplicações*. São Paulo, Saraiva, 2007.

# **A divulgação de informações produzidas pela Faculdade de Saúde Pública da USP por meio de notícias**

**Carlos A. Teixeira  
Lucas P. Bonanno**

## **RESUMO**

O presente artigo reporta-se a um estudo preliminar da comunicação na Faculdade de Saúde Pública da USP, com um direcionamento voltado para as questões relacionadas à comunicação pública institucional. Foram analisadas notícias que circularam em diferentes veículos de comunicação, categorizadas depois de passarem por um processo de análise. O recorte temporal das notícias analisadas, de maio a novembro de 2011, privilegiou os meses que foram disponibilizados integralmente no site da FSP durante o período de estudo. Subsidiou também a elaboração deste artigo, uma visita à Assessoria de Comunicação Institucional da FSP, que integra o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação. Embora a maior parte das 125 notícias analisadas (88%) tenham sido categorizadas como de interesse público – no sentido de sociedade ampliada – os veículos utilizados para a transmissão dessas notícias foram majoritariamente aqueles categorizados como segmentados ou pertencentes à universidade (64%) e em relação àqueles de amplo alcance público (34%).

## **PALAVRAS-CHAVE**

Faculdade de Saúde Pública da USP; Comunicação pública; Comunicação e saúde; Assessoria de comunicação; Comunicação institucional.

## **ABSTRACT**

This article refers to a preliminary study of communication at the Faculdade de Saúde Pública da USP, with a direction facing issues related to institutional public communication. News were analyzed circulating in different media, categorized after going through a screening process. The time frame of the news analyzed, from May to November 2011, favored the months were fully available on the FSP site during the study period. Also supported the preparation of this article a visit to the Institutional Communication Department of FSP, part of the Department of Information and Communication Technology. Although most of the news analyzed 125 (88%) were categorized as public interest — to larger society — the vehicles used for the transmission of news were mostly those categorized as targeted or belonging to the university (64%) and compared to those of a broad public range (34%).

## **KEYWORDS**

Faculdade de Saúde Pública da USP, Public communication, Communication and health, Press office, Institutional communication.

## **Siglas**

CCS – Coordenadoria de Comunicação Social

ECA – Escola de Comunicação e Artes

FSP – Faculdade de Saúde Pública

USP – Universidade de São Paulo

## **Introdução**

Uma das instituições de pesquisa e ensino mais reconhecida do País no setor da saúde, a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP) – denominação adotada apenas em 1969 – teve origem a partir de uma parceria entre o Governo paulista e a The Rockefeller Foundation, dos Estados Unidos, em 1918.

Com sede na cidade de São Paulo, a FSP/USP passou a dar importância para a área da Comunicação Institucional no final dos anos 1990 e, em 2000, criou uma Assessoria de Imprensa, hoje subordinada à área de Tecnologia da Informação e Comunicação, com propósito de divulgar eventos e pesquisas desenvolvidos pela Faculdade tanto para a comunidade interna como para a sociedade.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o trabalho de difusão de conhecimentos produzidos pela FSP/USP e, diante das evidências observadas, propor ações com vista a melhorar este trabalho.

Para subsidiar este estudo, realizou-se uma visita à Assessoria

de Comunicação Institucional da FSP/USP e uma tabulação de 125 notícias veiculadas na mídia, entre maio e novembro de 2011, contendo informações que envolvem a Faculdade.

O número total de notícias consideradas neste estudo limitou-se aos meses disponíveis integralmente para acesso no site da FSP/USP, durante a primeira e segunda semana de dezembro de 2011, tempo utilizado pelos autores do artigo para a coleta dos dados que seriam analisados na terceira e quarta semana de dezembro.

Tendo como *corpus* de estudo 125 notícias, procedeu-se a uma análise sobre os meios de divulgação dessas notícias e os perfis principais dos públicos por elas atingidos; a participação da FSP na divulgação dessas notícias; e a finalidade da informação principal de cada notícia.

## Histórico

Um convênio firmado entre o Governo do Estado de São Paulo e a fundação norte-americana Rockefeller, criou, em 9 de fevereiro de 1918, na capital paulista, o Laboratório de Higiene, até então uma cadeira da Faculdade de Medicina de São Paulo.<sup>1</sup>

Campos (2004) conta que o primeiro Professor titular desta instituição foi o norte-americano Samuel Taylor Darling, que lançou as bases do ensino de Higiene no Brasil.

Em 1922, o Professor Geraldo Horácio de Paula Souza, natural de Itu – interior de São Paulo – e graduado na primeira turma da Escola de Saúde Pública da Universidade de Johns Hopkins (1919-1920), nos Estados Unidos, assumiu a direção da cadeira.

O governo paulista assumiu todos os encargos do Laboratório de Higiene em 1924, e este, a partir de 1925, adquiriu autono-

---

<sup>1</sup> Parte das informações contidas neste capítulo foi retirada do site da Faculdade de Saúde Pública da USP. Disponível em: <<http://www.fsp.usp.br/site/paginas/mostrar/128>>. Acesso em: 05/12/2011.

mia, deixando de ter dependência direta com a Faculdade de Medicina e passando a denominar-se “Instituto de Higiene de São Paulo”. No mesmo ano, foi instalado o primeiro Centro de Saúde do País, anexo ao Instituto, como centro modelo de aprendizado para pessoal da Saúde Pública, e, assim, iniciou-se o primeiro Curso de Educadores Sanitários, destinado a professores primários.

Campos (2004) afirma que, no ano de 1931, o então “Instituto” de Higiene foi reconhecido, oficialmente, como “Escola” de Higiene e Saúde Pública e, em 1938, foi incorporado à Universidade de São Paulo (USP), como uma de suas instituições complementares, subordinado à Cadeira de Higiene da Faculdade de Medicina. Um ano depois, foi criado o Curso de Nutricionistas, com a finalidade de preparar pessoal auxiliar de Saúde Pública no setor da Alimentação.

Em 1945, o Instituto de Higiene passou a constituir uma das unidades autônomas de ensino superior da USP, sob a denominação de Faculdade de Higiene e Saúde Pública – (Decreto-Lei 14.857 de 10 de julho de 1945).

Ainda segundo Campos, em 1947 foi criado, em Araraquara, no interior paulista, o “Serviço Especial de Saúde”, que se constituiu no centro rural de aprendizado da Faculdade. Dois anos depois, foi instalado o Curso de Saúde Pública para engenheiros, destinado à formação de engenheiros sanitaristas e, em 1951, por meio de um convênio com a fundação norte-americana The W. K. Kellogg Foundation, teve início na instituição, o primeiro curso de Administração Hospitalar do País.

Adaptada às mudanças nos estatutos da USP, além das modificações em sua estrutura administrativa e nas bases do novo regime de ensino, a Faculdade de Higiene e Saúde Pública implantou, em 1963, uma profunda reforma didática, que se consolidou no ano seguinte.

Em 1969, a Faculdade de Higiene e Saúde Pública passou então a ter a denominação reconhecida até hoje: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP), instituição ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo.

Sediada na Avenida Doutor Arnaldo, 715, região Oeste da cidade de São Paulo, a FSP/USP oferece formação de graduação e pós-graduação nas áreas de Nutrição e Saúde Pública, além dos cursos de verão, especialização e aprimoramento profissional nas mesmas áreas. A partir de 2012 passa também a oferecer o curso de graduação em Saúde Pública.

Junto ao prédio principal da FSP/USP, na Avenida Doutor Arnaldo, estão o Centro de Saúde Escola Geraldo Horácio de Paula Souza, campo de estágio e treinamento de profissionais de saúde; o Centro de Memória, onde estão disponíveis documentos que retratam a história da Instituição; a Biblioteca da Faculdade de Saúde Pública e o Centro de Informação e Referência em Saúde Pública, todos abertos à população.

Em Araraquara, funciona hoje o Serviço Especial de Saúde de Araraquara (SESA), que se consolidou também como campo de estágio aos alunos do curso de Saúde Pública e, até 1983, era o único serviço público de saúde daquele município.

### **Filosofia Organizacional e Estrutura de Comunicação da FSP/USP**

A Faculdade de Saúde Pública, como é mais conhecida, tem como missão “produzir e disseminar conhecimento e formar pessoas em Saúde Pública e em Nutrição, por meio da pesquisa, ensino e extensão, contribuindo para a melhoria das condições de saúde da população e para a formulação de políticas públicas”.

Apesar de a premissa “melhorar as condições de saúde da população” estar entre seus objetivos principais, a FSP/USP, segundo Janes (2000), não tem historicamente a preocupação de organizar uma política de comunicação para integrar os funcionários interna e externamente e divulgar para a sociedade o conteúdo de sua produção científica. A única preocupação identificada por Janes na área da comunicação na FSP/USP era a “divulgação científica entre seus pares”.

Entretanto, no final dos anos 1990, a diretoria da FSP/USP começa a sensibilizar-se para a organização de uma política de comunicação mais eficiente. Com apoio da Escola de Comunicação e Artes da USP (ECA), a gestão da Faculdade organiza, em 1998, o I Encontro sobre Comunicação na FSP/USP, e, dois anos depois, cria uma Assessoria de Imprensa para realizar a produção de um boletim mensal interno, fazer a divulgação de notícias internamente via intranet e cuidar da manutenção de murais de avisos distribuídos pela Faculdade.

Descrito esta experiência de comunicação dentro da FSP/USP, verifica-se que os objetivos básicos a que a FSP/USP se propõe de atingir-se um público interno na própria comunidade FSP/USP, outras unidades da USP e imprensa das áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia já vem sendo alcançados. O problema de pesquisa torna-se agora mais amplo e se constitui na ampliação desse trabalho de divulgação científica que vem sendo feito, para camadas cada vez mais amplas da sociedade e que não tenham acesso aos meios de divulgação científica convencionais, atendendo a necessidade de democratização da informação sobre a produção científica realizada na área de Saúde Pública, visando à melhoria da qualidade de vida da população (JANES, 2000, p. 14).

Hoje, subordinada à área de Tecnologia da Informação e Comunicação, a Assessoria de Comunicação Institucional da FSP/USP tem por objetivo divulgar eventos e pesquisas desenvolvidos pela Faculdade tanto para a comunidade interna como para a sociedade, por meio das seguintes ações que realiza diariamente:

- Comunicação externa via assessoria de imprensa;
- Comunicação interna via Boletim FSP Eletrônico, enviado

por e-mail para docentes alunos e funcionários;

- Atualização e controle de conteúdo do site intranet da Faculdade;
- Divulgação via e-mail de atos e decisões da Diretoria da FSP/USP;
- Comunicação visual da Faculdade por meio da manutenção e atualização de murais internos;
- Sugestão de pautas sobre pesquisas e eventos da FSP, para o Jornal, o Portal, a Rádio, a TV e a Agência de Notícias da USP.

Em novembro de 2011, a equipe de comunicação da FSP/USP era formada por quatro funcionários efetivos e uma estagiária, sendo um dos efetivos o responsável pela comunicação externa e atendimento da imprensa. Os outros três colaboradores atuavam, principalmente, com as demandas técnicas – produção de conteúdos multimídias, preparação de apresentações em *PowerPoint* para os docentes, organização de arquivos de imagens e áudios e diagramação dos meios de comunicação produzidos pela Faculdade – e com as demandas internas –, atualização da intranet e preparação da comunicação visual no *campus* da Faculdade. Já a estagiária atuava nas duas áreas.

## Teoria e método

A Comunicação de Interesse Público pode ser definida como toda ação de comunicação que tem como objetivo primordial levar uma informação à população, que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo. “A questão central que caracteriza uma ação de comunicação como de interesse público é o seu endereçamento primário e direto: a sociedade e o cidadão, e não o emissor da comunicação.” (COSTA, 2006, p. 21).

Segundo KUNSCH (1992), a Universidade, como centro de produção sistematizada de conhecimentos, necessita canalizar suas potencialidades no sentido da prestação de serviços à comunidade, revigo-

rando os seus programas de natureza cultural e científica e procurando irradiar, junto à opinião pública, a pesquisa, os debates, as discussões e os progressos que gera nas áreas da ciência, tecnologia, letras, artes, entre outras.

Na sequência deste artigo, apresenta-se a análise das notícias publicadas na mídia, entre maio e novembro de 2011, com informações que envolvem conhecimentos produzidos pela FSP/USP.

Compõe o *corpus* de análise desta pesquisa uma seleção do *clipping* eletrônico elaborado pela Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) da USP com notícias que citam a FSP/USP.

A decisão de estudar esse período advém do fato de compreender o total de meses que foram disponibilizados por completo ao público, no site da FSP/USP, durante o período de desenvolvimento deste artigo. Já a escolha da análise das notícias publicadas na internet foi devido à rede de computadores ser o meio de divulgação e de acesso mais amplo em comparação aos outros em questão.

Uma versão impressa dessas notícias é exposta, pela Assessoria de Imprensa da FSP/USP, no prédio principal da Faculdade. Em seu formato eletrônico, as notícias são enviadas por e-mail para alunos, docentes e funcionários.

A análise foi dividida em três áreas temáticas:

### *1 – Meios de Divulgação*

Identificaram-se quais mídias divulgam em maior e menor quantidade as notícias que envolvem a faculdade. Foi também definido o perfil do público principal dessas mídias, caracterizando-o como “geral” ou “segmentado”.

### *2 – Participação da Faculdade na Divulgação de Informações*

Avaliou-se como “ativo” ou “passivo” o papel da FSP/USP na divulgação das notícias analisadas. A participação foi considerada ativa quando o assunto principal da notícia foi produzido pela Faculdade ficando assim evidente sua divulgação pela própria instituição.

Analogamente, consideraram-se passivas as notícias em que os veículos de comunicação procuraram a FSP/USP para ouvir algum especialista sobre um assunto que não foi proposto pela Faculdade.

### *3 – Objetivos das Informações Divulgadas*

Primeiramente classificou-se a informação principal de cada notícia divulgada como sendo interesse “geral” ou “específico”. Foram consideradas de interesse geral aquelas cujas informações eram garantias de direito e que envolvem toda a população, como dados e informações relativos a doenças; e de interesse específico, as notícias voltadas aos alunos, docentes e outros funcionários da Faculdade, como prazo para matrícula, reuniões, palestras e cursos exclusivos.

Na sequência, todas as notícias foram novamente classificadas conforme os seguintes propósitos: divulgar leis e normas; divulgar a estrutura, o funcionamento e os eventos da Faculdade e como acessá-los; de utilidade pública emergencial; de utilidade pública permanente; para promoção da imagem institucional; e relativas a campanhas emergenciais.

## **Apresentação e interpretação dos dados**

### *1 – Meios de Divulgação*

Durante os sete meses que abrangeram esta análise, a FSP/USP foi citada, segundo o clipping da CCS, em 125 notícias. A Internet foi a mídia que mais divulgou as informações envolvendo a Faculdade, somando 81 notícias; seguida pelos Jornais, com 21 notícias; os canais de TV, com nove; as Revistas, também com nove; e, por último, as estações de Rádio, com apenas cinco notícias.

**Tabela 1** – Mídias e volume de notícias veiculadas de maio a novembro de 2011

| <b>Mídia</b>    | <b>Número (porcentagem)</b> |
|-----------------|-----------------------------|
| <b>Internet</b> | 81 (64,8%)                  |
| <b>Jornal</b>   | 21 (16,8%)                  |
| <b>TV</b>       | 9 (7,2%)                    |
| <b>Revista</b>  | 9 (7,2%)                    |
| <b>Rádio</b>    | 5 (4%)                      |

Do total de notícias analisadas, observou-se que 46 foram divulgadas pelos veículos de comunicação da USP, como o Boletim da Agência USP de Notícias, Portal da USP, Jornal da USP e *newsletter* da Assessoria de Imprensa da Reitoria da USP.

Considerando esses veículos como direcionados à comunidade interna, e, somando-se a essas 46 notícias, aquelas veiculadas em mídias direcionadas a públicos segmentados, como as revistas científicas, os sites voltados aos médicos e aos estudantes universitários, e as agências de notícias especializadas em temas específicos, totalizam-se 80 notícias, representando 64% do total de 125, que foram divulgadas com restrição à comunidade em geral.

**Tabela 2** – Notícias divulgadas por veículos segmentados e gerais

| <b>Mídias</b>                      | <b>Número (porcentagem)</b> |
|------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Ligadas a USP</b>               | 46 (36,8%)                  |
| <b>Outros mídias segmentadas</b>   | 34 (27,2%)                  |
| <b>Total: 64%</b>                  |                             |
|                                    |                             |
| <b>Gerais de grande circulação</b> | 45 (36%)                    |

## 2 – Participação da FSP na Divulgação de Informações

Das 125 notícias analisadas, 85 tiveram a participação “ativa” da FSP/USP no momento da divulgação da informação. Por participação ativa entende-se que a equipe de comunicação, docentes, pesquisadores, alunos, funcionários ou outra pessoa vinculada à FSP/USP foram os responsáveis em levar a informação científica elaborada na Faculdade para um veículo de comunicação e, dessa forma, tornando-o um conhecimento de domínio público.

Exemplo de notícia com a participação ativa da Faculdade:

### **A bebida da longevidade: pesquisadores da USP elaboraram produto à base de farinha de cascas e semente de uva**

Publicada em 13/07/2011 no jornal *Extra*, do Rio de Janeiro.

Do total estudado, 40 notícias tiveram a participação “passiva” da FSP/USP. Entende-se por participação passiva, a informação divulgada que não foi sugerida ou elaborada pela Faculdade, mas a contribuição dela configurou-se na indicação de um especialista ligado à Instituição para discorrer sobre o tema em questão.

Exemplo de notícia com a participação passiva da Faculdade:

### **O Celular e o Câncer**

A professora Maria do Rosário Latorre, do Departamento de Epidemiologia da FSP/USP, concede entrevista nesta reportagem publicada pela revista *Época*, em 06/05/2011, no jornal *Extra*, do Rio de Janeiro.

**Tabela 3** – Papel da FSP/USP na divulgação das notícias analisadas

| Trabalho de divulgação | Número (porcentagem) |
|------------------------|----------------------|
| <b>Ativo</b>           | 85 (68%)             |
| <b>Passivo</b>         | 40 (32%)             |

### *3 – Objetivos da informação*

Durante o período analisado, das 125 notícias estudadas que tiveram a participação da FSP/USP, 110 (88%) foram de interesse geral da população, como os exemplos que seguem:

- **Pesquisa aponta que aleitamento materno aumentou**  
Veiculada pela Rádio Estadão/ESPN, em 01/12/2011.

- **USP vai estudar genes de idosos saudáveis**  
Veiculada pelo Jornal Diário do Grande ABC, em 03/11/2011.

- **Estudo da FSP/USP indica que sonolência está ligada ao sobrepeso**  
Veiculada pela TV Bandeirantes, em 14/10/2011.

- **Cartilha ajuda a esclarecer mitos sobre adoçantes**  
Veiculada pelo Portal UOL, em 06/10/2011.

Do total analisado, 15 notícias (12%) foram consideradas notícias de interesse específico, como apontam os exemplos a seguir:

- **Prêmio Jabuti para docente da FSP**  
Divulgada em 26/10/2011 pelo Boletim da Agência USP de Notícias.

- **Comissão de Relações Internacionais da FSP/USP divulga seu novo banco de dados disponível para usuários da INTRANET**

Divulgada em 13/12/2011 pelo Boletim da Agência USP de Notícias.

- Artigo dos professores Helena Ribeiro e Paulo Antonio de Carvalho Fortes, Diretor e vice da FSP/USP, é publicada no Jornal da USP

Divulgada em 19/08/2011 pelo Portal da USP.

**Tabela 4** – Notícias de interesse geral / interesse específico

| Interesse da informação | Número (porcentagem) |
|-------------------------|----------------------|
| <b>Geral</b>            | 110 (88%)            |
| <b>Específico</b>       | 40 (32%)             |

As notícias foram também consideradas sob a perspectiva de se compreender seus objetivos. Quando analisadas dessa maneira, 69,6% das notícias mostraram ter o propósito de utilidade pública permanente, pois serviram desinteressadamente à coletividade sem um prazo específico de tempo; 17,6% apontaram uma intenção de divulgar a estrutura, o funcionamento e os eventos da FSP/USP; e 9,2% objetivaram a promoção da imagem institucional. O número de notícias e as respectivas porcentagens podem ser observados na tabela que segue:

**Tabela 5** – Objetivos específicos das informações divulgadas com apoio da FSP/USP.

| Objetivo da informação                                                                             | Número (porcentagem) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Utilidade publica permanente                                                                       | 87 (69,6%)           |
| Divulgação da estrutura da FSP/USP, do seu funcionamento, dos eventos oferecidos e como acessa-los | 22 (17,6%)           |
| Promoção da imagem Institucional                                                                   | 9 (7,2%)             |
| Campanhas emergenciais <sup>2</sup>                                                                | 4 (3,2%)             |
| Divulgação de normas                                                                               | 2 (1,6%)             |
| Utilidade pública emergencial                                                                      | 1(0,8%)              |

## Conclusão

A partir da análise do *clipping* eletrônico da CCS, identificou-se que o nome da FSP/USP esteve, durante o período compreendido entre maio e novembro de 2011, atrelado a 125 notícias, o que representa uma média de, aproximadamente, quatro notícias por semana.

A Internet destacou-se como o veículo de comunicação que divulgou majoritariamente as informações que envolvem a Faculdade, com 64,8% do total. Já o Rádio foi o meio que minoritariamente divulgou, representando 4% do total de notícias.

Das 125 notícias analisadas, 88% tinham como informação principal um assunto de interesse geral da população; e em 69,6%, a in-

---

<sup>2</sup> Embora as notícias de Campanhas Emergenciais e de Utilidade Pública Emergencial sejam compreendidas como integrantes das notícias de Utilidade Pública Permanente, por finalidade de estudo e análise, elas mesmas constituíram categorias distintas.

formação divulgada tinha o propósito de servir como Utilidade Pública Permanente à sociedade.

A Faculdade teve uma participação ativa na difusão de 68% das notícias, o que demonstra o interesse da instituição em tornar público alguns conhecimentos produzidos pelo meio acadêmico.

No entanto, de acordo com a tabulação realizada por este estudo, 36,8% das notícias foram divulgadas por veículos de comunicação da USP e 27,2% por outras mídias segmentadas. Quando somadas, observa-se que 64% das notícias foram difundidas por sites, boletins e agências especializadas, cujo acesso da população é mais restrito em comparação aos canais de TV e rádio, revistas e jornais de cobertura nacional e grande circulação, que foram responsáveis pela veiculação de apenas 36% das notícias.

Se as notícias de interesse geral e que tiveram a participação ativa da Faculdade forem separadas, observa-se que restam somente 26, equivalente a 20,8% do total, portanto, a média de uma notícia a cada dez dias.

Na visita realizada à Assessoria de Comunicação Institucional da FSP, constatou-se que apenas um, dos quatro profissionais efetivos da equipe de comunicação, atendia a imprensa, fato que, se considerado isoladamente, contribui para a limitação da divulgação de informações produzidas pela Faculdade à grande mídia.

Transcorridos pouco mais de dez anos da análise feita por Janes sobre a comunicação institucional da FSP/USP, percebe-se que o principal desafio da Faculdade nesta área continua sendo divulgar informações a todas as camadas sociais.

Diante de tais constatações, os autores deste artigo sugerem à unidade de comunicação da FSP/USP:

— Aumentar o número de integrantes da equipe de Assessoria de Comunicação Institucional da Faculdade de Saúde Pública, com a contratação/concurso de mais um profissional especialista, delegando a ele, como objetivo principal, a divulgação de informações junto às mídias de grande circulação; e

— Criar uma revista trimestral, cujas reportagens e artigos seriam produzidos, principalmente, com conhecimentos produzidos por meio de estudos e pesquisas na FSP/USP. O diferencial dessa publicação é gerar textos que apresentem as informações científicas produzidas pelos pesquisadores em uma linguagem voltada ao público leigo. Os exemplares dessa revista seriam distribuídos primeiramente nas redes de ensino e saúde do Governo do Estado de São Paulo, órgão que administra a Faculdade de Saúde Pública, com vistas a, posteriormente, alcançar uma abrangência nacional, em outras instituições estratégicas para a FSP/USP.

## REFERÊNCIAS

- ABNT-NBR 6022 — *Informação e documentação — Artigo em publicação periódica científica impressa — Apresentação*. Maio 2003.
- ABNT-NBR 6023 — *Informação e documentação — Referências — Elaboração*. Agosto 2002.
- ABNT-NBR 6028 — *Informação e documentação — Resumo — Apresentação*. Novembro 2003.
- ABNT-NBR 10520 — *Informação e documentação — Citações em documentos — Apresentação*. Agosto 2002.
- CAMPOS, E. S. *História da Universidade de São Paulo* [org.]. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=dEA4SB4E5yYC&printsec=frontcover&hl=ptBR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=dEA4SB4E5yYC&printsec=frontcover&hl=ptBR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 05/12/2011.
- JANES, M. W. *Divulgação científica e cidadania: a importância de uma assessoria de comunicação na Faculdade de Saúde Pública da USP, como instrumento de democratização da pesquisa científica na área da saúde pública*. Monografia. ECA-USP, 2000.
- KUNSCH, Margarida Maria Kröhling. *Universidade e comunicação da edificação da sociedade*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

# **Comunicação governamental como alimento da comunicação eleitoral: o caso das gestões petistas em Guarulhos**

Elaides Basilio Andreino

## **RESUMO**

A importância do uso da comunicação governamental como base para a comunicação eleitoral para a construção da imagem pública e geração de um *recall* positivo do candidato são abordados neste artigo, que analisa o caso específico das gestões petistas em Guarulhos, Grande São Paulo, entre os anos de 2000 e 2012.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação pública; Comunicação governamental; Comunicação eleitoral; Partido dos Trabalhadores; Guarulhos.

## **ABSTRACT**

The importance of using government communication as a basis for reporting election to build the public image and generating a positive recall of the candidate are discussed in this article, which analyzes the specific case of PT administrations in Guarulhos, São Paulo, between the years 2000 and 2012.

## **KEYWORDS**

Communication public, Government communication, Communication election, Partido dos Trabalhadores, Guarulhos.

## **Introdução**

Nos últimos anos, a comunicação no setor público tem crescido largamente em nosso País. Esse crescimento se deu com o processo de redemocratização, após o período ditatorial, quando a sociedade brasileira apresenta um novo quadro, buscando o fortalecimento, a independência política e ideológica dos mais variados setores populares, especialmente dos trabalhadores. Antes, porém, a comunicação existia em seu formato fechado, controlado pelo Estado e a serviço da propaganda, enquanto o país vivia sob forte censura.

A partir de 1984 surge a necessidade de os governos estabelecerem dinâmicas comunicacionais mais eficientes em busca de um melhor relacionamento com a população. Não somente no sentido de prestação de contas para os cidadãos sobre a arrecadação do que está sendo gasto, mas informações sobre ações e serviços, com a finalidade de aumentar o conhecimento do cidadão sobre seu direito de utilização desses serviços, além de trabalhar o viés educativo, promovendo a

conscientização e o incentivando a ações positivas. Para Jorge Duarte (2011 apud Margarida M. K. Kunsch), em seu artigo *Sobre emergência dos conceitos de Comunicação Pública*, esse relacionamento do cidadão com a estrutura pública vai mais além, ele

deve possuir informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades. Ele precisa saber quando pagar impostos, onde e quando buscar uma vacina, como discutir políticas públicas, conhecer as mudanças na legislação, como usufruir de seus direitos e expressar sua opinião. Deve conhecer a opinião do governantes sobre cada assunto, os planos das autoridades a respeito da gestão do Estado. Precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que ele diz (DUARTE, 2011, p. 129).

Mas o que se pretende com o presente artigo não é provocar uma discussão sobre o dever do Estado e os direitos da sociedade, porque muitos autores tratam desse assunto com muita competência. O que queremos abordar é o papel da comunicação governamental e sua utilidade para a comunicação eleitoral num processo de construção de uma imagem positiva do espaço onde vivem os cidadãos, gerando oportunidades de novos investimentos e de promoção da autoestima de sua sociedade. O foco do artigo será a administração municipal, esfera em que a proximidade entre governo e municípios é maior em função das ações e repercussões, que se dão em âmbito local.

O que se tem visto nos últimos anos, apesar de todo o desenvolvimento tecnológico e da criação de novas ferramentas de comunicação que possibilitam interação entre sociedade e poder público, como por exemplo, as mídias sociais digitais, é que algumas instituições ainda fazem uso de sua comunicação com um viés exclusivo do emissor.

Nesse sentido, Alessandro Rovinetti (1992 apud Mariângela Furlan Haswani, 2010) considera a questão da comunicação pública

com maior profundidade abrindo um leque que possibilita uma multiplicidade de funções como “direito, serviço, imagem, diálogo, conhecimento, organização”. Do mesmo modo, Haswani endossa que esse processo de comunicação deve

[...] antes de tudo, informar os cidadãos, garantindo o reconhecimento, não só formal, do direito a serem informados. Da informação, deve-se passar à construção de um diálogo, sabendo-se que não existe um cidadão médio, mas cidadãos diversos; é necessário, portanto, conhecer os próprios públicos de referência, endereçando mensagens focadas e solicitando a possibilidade de resposta (HASWANI, 2010).

Apesar de a comunicação pública ser considerada ainda um processo em andamento e que precisa ser melhorada no sentido de trazer mais qualidade de interação na relação entre instituições públicas e os cidadãos, algumas instituições já traçam caminhos no esforço de que essa comunicação tenha participação direta na construção satisfatória e duradoura da relação governos e sociedade. Essa forma de relação, sem sombra de dúvida, se faz necessária diante das emergências de um novo olhar para comunicação pública.

Nos últimos anos, as revoluções comunicativas, com o passar do tempo, vêm alterando a sociedade de maneira significativa na forma de pensar, agir e sentir. Com as inovações tecnológicas surgem novas possibilidades e diferentes ferramentas comunicacionais que propiciam a interação e ampliam o acesso às informações. Nesse sentido, é possível verificar que não há mais emissores que atuam de forma unidirecional, pois o poder de diálogo abre novas formas de se informar, debater e interpretar o mundo. Por isso, vem sendo estruturas de comunicacionais que prezam por um sistema integrado de comunicação que assegure, segundo Vignudelli (1992 apud HASWANI, 2010), “em primeira instância, publicidade e compreensão das produções normativas” (VIG-

NUDELLI, 1992) e que assegure “serviços de informação ‘capazes de satisfazer específicas necessidades dos usuários’” (ROLANDO, 1992 apud HASWANI, 2010).

Contudo, há de se ter como base os requisitos mínimos que propiciem que essa atividade seja “contínua, inserida em uma estratégia de intervenção com o objetivo de evitar o risco de ações fragmentadas, não coordenadas e incoerentes, e que seja realizada por um quadro dotado de profissionalismo específico” (HASWANI, 2010), para que a comunicação governamental seja direcionada de maneira transparente, trazendo assim, o retrato da ética do governo perante os seus cidadãos.

Dentro dessa perspectiva é possível considerar que, para o bom uso da comunicação governamental não depende, exclusivamente, do desempenho e da disposição do governante, mas principalmente pela equipe responsável pela gestão das políticas de comunicação, pois quanto mais qualificado for o trabalho desenvolvido por esses departamentos estatais, melhor o resultado e eficiência na disseminação das políticas, programas e ações (LASSANCE, 2010, p. 167).

### **Os dois focos da Comunicação Governamental**

A comunicação governamental possui dois focos. De um lado, ela é responsável pela construção da agenda pública, com o compromisso de prestar contas de suas ações propiciando o acesso aos serviços disponíveis à população. Sua finalidade não é simplesmente informar sobre o que está sendo feito no governo, mas principalmente educar, promover a conscientização, a mobilização, assegurar a cidadania, buscando sempre democratizar a informação de interesse social. Visando não somente o uso racional dos recursos municipais, mas principalmente, cumprir o papel como agente meio na construção de uma efetiva mudança na qualidade de vida da sociedade.

Do outro lado, essa comunicação tem o papel de focalizar suas ações visando também a construção da imagem do governo, sem desmerecer o processo de formação de um relacionamento direto com

o cidadão tendo em vista que ele, o cidadão, é o principal agente que contribui para esse processo de construção. Aliás, o direcionamento das ações de interesse público e institucional deve caminhar junto sempre respeitando os direitos do cidadão e o princípio constitucional da impessoalidade no que se refere aos gestores. Dentro dessa configuração, a comunicação governamental tem o desafio de atender os dois lados buscando os meios adequados, necessários, para que a estratégia de comunicação não seja feita de forma desmedida, desmerecendo outros pontos centrais que devem ser destacados no planejamento da comunicação governamental.

### **Construção da imagem**

O sistema de comunicação do Estado tem como uma de suas principais atribuições garantir a visibilidade da esfera pública. A visibilidade, aliás, é ponto essencial da estratégia de comunicação, pois deve levar à comunidade o espírito da administração. Deve “preservar sua identidade”, segundo Gaudêncio Torquato (2004), que é sinônimo de caráter. Diferentemente de imagem, que é o que o governante pretende passar à opinião pública. Há aí o risco de esta imagem cair no abuso do exagero, o que poderá comprometer até a sua identidade, pois certamente o cidadão se questionará se aquilo que está sendo passado é realmente verdadeiro. Torquato defende que para definir o discurso da comunicação pública, dentro do conceito de “marketing permanente” – marketing político –, ou seja, de fazer de programas de governos a base para a comunicação eleitoral, é preciso saber o que se quer passar à opinião pública. “Na administração pública, trabalha-se com muitos aspectos, muitas ideias. O resultado é uma colcha de retalhos. A identidade acaba sendo canibalizada pela multiplicidade de ângulos. E as administrações não transmitem a essencialidade dos programas” (TORQUATO, 2004, p. 139-140). Por isso, é necessário selecionar áreas prioritárias para delas extrair “ideias-síntese” que irão balizar o programa de comunicação da administração.

Não se pode deixar de lado a constatação de que o discurso visa a construir a imagem pública e, nesse processo, deverá considerar que o cidadão, receptor desse discurso, geralmente mediado pelos meios de comunicação, formulará sua própria visão a partir de fatores como o seu repertório cultural, psíquico e informativo. Somente daí é que irá aderir ou não essa formulação. Assim, se trata de um processo que carece de ser permanente e não temporário, com o risco de cair na armadilha que o senso comum qualifica da seguinte forma: “no período eleitoral todo candidato diz ser do povo” (TORQUATO, 2004, p. 142). Uma vez firmada a imagem pública durante o exercício da administração, por meio de um discurso apoiado em “ideias-síntese”, se escapará ao imediatismo oportunista do marketing político eleitoral de última hora.

Esse princípio visa, por fim, uniformizar o discurso público com benefício futuro, pois manterá um posicionamento harmonizado, de modo que, no período eleitoral, o trabalho de campanha ecoará o mesmo discurso. É a essência do marketing político, que o ajudará a “ampliar as pontes de comunicação com as comunidades, a prestar contas periódicas, a criar climas de aproximação e simpatia, a abrir fluxos de acesso, a identificar pontos de estrangulamento nas estruturas burocráticas, a identificar anseios, expectativas e demandas sociais e, sobretudo, a estabelecer um clima de confiança e credibilidade” (TORQUATO, 2004, p. 141).

Nesse ponto toca-se em um aspecto que, segundo alguns pesquisadores, é um dos pontos essenciais dentro do processo eleitoral, especialmente aquele que trata das reeleições, que é o *recall*. O termo em inglês pode ser traduzido como “chamar de volta” e no jargão do marketing político se refere à memória retida pelo eleitor da persona do candidato.

Segundo Alberto Carlos Almeida, o eleitor, em seu processo de escolha, passa por três etapas: avaliação do governo, identidade dos candidatos e lembrança (*recall*). Nesse sentido, ele defende que numa corrida eleitoral sai na frente quem é lembrado pelo eleitor. No caso

de uma candidatura para reeleição, pesquisas apontam que sua vantagem é muito mais em função do seu bom *recall* do que do fato de ter a máquina administrativa na mão. “O *recall* não aumenta repentinamente numa eleição. Não tem mágica. O processo de aumento do *recall* vem da carreira política. (...) Os candidatos com alto *recall* que perdem a eleição são os que saíram de governos mal avaliados, o que é um indicador indireto de rejeição.”<sup>1</sup>

### **Caso de Guarulhos**

Na busca por um caso concreto para exemplificar o que, em geral, se baseia somente em conceitos teóricos, trouxemos a experiência da cidade de Guarulhos para tentar deixar a questão mais palpável.

O município de Guarulhos é a segunda maior cidade do Estado de São Paulo ficando atrás apenas de sua Capital, São Paulo. Conta com uma população de mais de 1,2 milhões de habitantes e um território com área de mais de 300 quilômetros quadrados. Possui características e carências que requerem uma atenção especial dos governantes, principalmente, quando o assunto é a realização de campanhas de comunicação institucional.

Por estar territorialmente ligado à Capital, o município tem dificuldades em desenvolver mais plenamente a comunicação direta com o cidadão, muitas vezes prejudicada pelo fato de não possuir uma TV aberta, ficando sujeito à programação televisiva transmitida por redes de televisão do município de São Paulo ou tendo que buscar outros meios, como a TV a cabo, por exemplo, o que não atende a grande parte da população guarulhense. O mesmo caso acontece com a mídia impressa. A cidade conta com apenas três jornais “relevantes”<sup>2</sup>, que possuem baixo alcance, e distribuição feita basicamente na região cen-

---

<sup>1</sup> Palestra ministrada durante o curso de especialização “Marketing Político e Propaganda Eleitoral”, da ECA/USP, proferida em 31 de março de 2012.

<sup>2</sup> Considerando-se periodicidade e tiragem.

tral da cidade, enquanto os bairros mais afastados são desprivilegiados por não receberem informações. Do mesmo modo é a restrição das emissoras de rádio segmentadas. A cidade possui apenas duas e, além disso, sua frequência é apenas na faixa AM.

Quando o acesso à informação é difícil, a solução é buscar a criação de novos meios, ou seja, meios próprios, levando em conta que o acesso aos meios de comunicação é vital para a expansão de uma causa (NUNO VAZ, 1995, p. 158).

Nessa perspectiva, a comunicação governamental, além de buscar soluções, criatividade e inovações para atingir o seu público, precisa estar atenta à responsabilidade no cumprimento de seu papel enquanto aparelho de Estado garantindo o compromisso de prestar um serviço de qualidade aos cidadãos.

### **Cenário político**

Para tentar entender e analisar o processo de construção do *recall* aliado ao desenvolvimento da comunicação governamental e sua utilidade na construção de uma imagem perante os cidadãos e o benefício que leva para uma disputa eleitoral, fizemos uma reconstrução do quadro político da cidade de 2000 até 2008.

As três últimas eleições majoritárias no município de Guarulhos revelam a hegemonia do Partido dos Trabalhadores (PT), que em 2000 rompe um ciclo de domínio de agremiações conservadoras, como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e de nomes de ex-prefeitos como Paschoal Thomeu e Néfi Tales. Ao tornar-se prefeito, naquele ano com 213.838 votos (50,13% contra 49,87% obtidos por Jovino Candido, do Partido Verde, em segundo turno), Elói Pietá inaugura uma série de três mandatos petistas, que passa por sua reeleição em primeiro turno em 2004 com 278.555 (53,59% contra 30,36% de Jovino Candido) votos. Concluindo seu mandato com 80% de aprovação pela população da cidade, consegue eleger seu sucessor em 2008, Sebastião Alves de Almeida, eleito em segundo turno em 2008 com 320.472 vo-

tos (56,68% contra 43,32% de Carlos Roberto, do PSDB) e que ainda cumpre seu mandato.

Antes da vitória, em 2000, Elói Alfredo Pietá tinha sido vereador de Guarulhos entre os anos de 1983 e 1990. Foi eleito Deputado Estadual em 1990, sendo reeleito por mais duas vezes (1994 e 1998). Durante o seu mandato de Deputado, em 1992, foi candidato a prefeito de Guarulhos pela primeira vez, contudo não obteve sucesso eleitoral nessa disputa.

Em fevereiro de 2000 disputou as prévias do partido com Orlando Fantazzini, sendo escolhido o candidato à Prefeitura com a missão de vencer o então prefeito Jovino Candido (PV) e o ex-prefeito Paschoal Thomeu (PTB). No início da disputa Elói aparecia somente com 9% nas pesquisas de intenção de voto. A reação se deu em setembro, quando atingiu os 40% da intenção de voto. “Nas vésperas do primeiro turno os promotores públicos entraram com uma denúncia eleitoral contra Thomeu, que repercutiu na TV Globo, e que, se ao final do processo não deu em condenação, alterou o quadro eleitoral. Vencemos por pequena margem no segundo turno”, afirma Elói em artigo publicado em seu blog.<sup>3</sup> A margem foi de 0,13%, pouco mais de mil votos num colégio eleitoral de 522 mil votantes.

O que impulsionou sua vitória e a virada sobre o candidato até então preferido pelo eleitor foi um fato ocorrido na última semana de campanha. O Ministério Público pediu a cassação da candidatura de Thomeu, o que não se confirmou. Entretanto, o fato foi repercutido em reportagem veiculada pela TV Globo, o que impactou negativamente na campanha do candidato. Já o candidato Jovino, à época prefeito, havia assumido no lugar de Néfi Tales, dois anos e meio antes, pois era seu vice. Tales perdeu o mandato por improbidade administrativa, enriquecimento ilícito e irregularidades no repasse de verbas para a Câmara Municipal, sendo cassado por 16 votos a 5. Após o evento, Pietá teve

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.eloi Pietavereadoraeneide.com.br>>. Acesso em 20 de jul. 2012.

atuação destacada como deputado estadual ao denunciar no Ministério Público casos de corrupção na Câmara. Outro fator que contribuiu para a eleição de Pietá foi o mau desempenho de Jovino à Prefeitura. “De nossa parte, nos empenhávamos em divulgar o nosso programa de governo para a cidade, mostrar a ligação de nosso adversário com o prefeito cassado, e a paralisia da administração”, conta Elói.

A análise dos votos que deram a vitória a Elói, em 2000, mostra que havia uma nítida divisão na cidade, fosse da classe média ou das classes populares. O foco da campanha foi em cinco pontos: saúde, educação, trânsito, habitação e orçamento participativo. Além da mais evidente, a moralização política. Se naquele período a divisão e a vitória por ínfima margem prometia um novo período político, na eleição de 2004, o quadro era completamente outro. Tanto que a vitória no primeiro turno, com 53,6% dos votos derrotou novamente Jovino, desta vez com 30,4% dos votos. Durante sua administração, ele havia conseguido construir uma imagem positiva, tanto que, conforme já mencionado, sua aprovação final havia batido os 80%. Parte desse desempenho foi propiciado pela eleição em 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência, o que permitiu a assinatura de convênios e parcerias nas áreas de saúde, educação e habitação. Além disso, investiu na infraestrutura urbana e no desenvolvimento urbano. Reequilibrou as finanças do município e o colocou entre as dez cidades com maior Produto Interno Bruto do país.

Sua reeleição contou com a votação maciça da Zona Leste da cidade, região formada por trabalhadores do setor industrial, enquanto o voto conservador se restringiu à região central. Isso comprova que ele soube construir a imagem de governo e fazê-la alcançar a base eleitoral do seu partido. Além disso, duas contribuições para a região onde a votação no candidato foi concentrada impulsionaram esse desempenho: a construção do *campus* da Unifesp e do Hospital Pimentas-Bonsucesso.

Durante a sua segunda gestão foi criada a Secretaria de Comunicação, que centralizou as ações de planejamento estratégico de comunicação e divulgação de informações dos demais órgãos e secretarias

de governo. Com isso a comunicação foi uniformizada, se tornando menos suscetível às crises políticas e cumprindo ações estratégicas de modo a garantir o direito do cidadão de ter acesso às informações do governo, se beneficiando das realizações governamentais.

Ao final do seu segundo mandato, Elói tinha mais um desafio, o de fazer o seu sucessor. A tarefa, como veio a se confirmar, não era fácil. Jovino, mais uma vez, disputa a prefeitura e tem a preferência no início da corrida eleitoral. E o PSDB apostava no vereador Carlos Roberto.

As prévias do PT polarizaram a disputa entre o nome apoiado por Elói, Eneide Moreira Lima, sua vice-prefeita, e Sebastião Almeida, vereador eleito em 2000, nomeado por Elói como superintendente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAEE). As bases do partido escolheram Almeida que obteve o apoio de Elói. O programa de governo do candidato petista trazia em sua capa a inscrição: “Elói Pietá apresenta o seu candidato a prefeito”, e trazia o depoimento: “Apoio o Almeida para prefeito porque ele é o candidato mais preparado para continuar o nosso trabalho na Prefeitura”.<sup>4</sup> Enfim, o mote seria mesmo a continuidade. Tanto que o mesmo documento comparava realizações da administração de Elói e o programa de governo do candidato, sempre enfatizando a continuidade. Foram privilegiados quatro temas: cidadania e desenvolvimento social, qualidade de vida urbana, gestão eficaz da cidade e participação e controle popular.

Almeida chegou ao final do primeiro turno com 47% dos votos e, não fosse o bom desempenho de Carlos Roberto (23%), que desbancou Jovino nas intenções de voto, liquidaria a disputa. No segundo turno, a vantagem se confirmou: Almeida se elegeu com 56% dos votos contra 43% de Carlos Roberto, o que, de alguma forma, manteve a divisão política do eleitorado de Guarulhos. A vantagem nas três disputas em que prevaleceram os candidatos petistas foi justificada

---

<sup>4</sup> Disponível em <<http://download.uol.com.br/eleicoes2008/guarulhos-almeida.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2012.

pelo *recall*, no caso de Elói, e no projeto de continuidade no caso de Almeida. Dada a pouca margem nos casos apresentados, a importância da comunicação governamental se torna fator estratégico na definição da disputa política na cidade.

A análise da votação mostra que os votos que Jovino obteve nas eleições anteriores foram afetados pelo candidato do PSDB, Carlos Roberto. E a vantagem petista na região onde prevalecem as classes populares foi mantida, o que fez a diferença na disputa. Com a proximidade das eleições municipais e a candidatura de Almeida à reeleição, o panorama que se descortina é a oposição unificada disputando com o prefeito. Mais uma vez, o peso da comunicação governamental no processo desponta como fator essencial para garantir o *recall* de Almeida pela população.

### **Considerações finais**

Imagem pública não é uma entidade fixa, definitiva, sempre igual à si mesma e assegurada para todos os seres reais. Ao contrário, a existência real não é garantia de imagem pública, imagens podem deixar de existir sem que as pessoas ou objetos a que pertençam também o façam, imagens podem alterar-se para melhor ou pior com relação àqueles a quem pertencem ou mesmo de forma absolutamente independente destes, imagens podem ser construídas, destruídas, reconstruídas num processo sem fim e sem garantias (GOMES, 2004, p. 264-265).

Num cenário onde a comunicação governamental tem um peso tão importante na disputa eleitoral, a construção da imagem e a importância de fixar o *recall* disputam espaço com o propósito primeiro da comunicação pública, que é atender o direito à informação do cidadão. Ao alinhar os dois propósitos dessa comunicação, opta-se por um

processo ao mesmo tempo mais completo e complexo, portanto mais abrangente politicamente. Algo distinto do senso comum, que costuma jogar qualquer ação de comunicação governamental na vala comum da expressão “uso da máquina”. Saber conjugar esses propósitos é função de profissionais especializados e dedicados a essa função, com o compromisso de apoiar e ter a visão global de todo o processo.

Somente eles podem e têm meios de redefinir a imagem pública, construir, desconstruir e reconstruir sem perder a visão de conjunto, pois o impacto de um mau resultado implica na perda da representação pública. E o do bom resultado é o exercício pleno da política, em sua melhor acepção dentro do contexto democrático.

## REFERÊNCIAS

- DUARTE, Jorge. Sobre emergências do(s) conceito(s) de comunicação apud KUNSCH, Margarida Maria Kröhling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. Tese de doutorado apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo em 2010.
- TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: Pioneira-Thomson Learning, 2004.
- NUNO VAZ, Gil. *Marketing institucional: o mercado de ideias e imagens*. São Paulo: Pioneira, 1995.
- GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.
- ORGANICOM — Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas. Ano 3, nº 4, 1º Semestre de 2006. *Comunicação pública e governamental*.

### Na internet

- <<http://www.eloipietavereadoraeneide.com.br>>. Acesso em 20 de julho de 2012.
- <<http://download.uol.com.br/eleicoes2008/guarulhos-almeida.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2012.



# **A educação paulista: o potencial comunicativo da Internet na divulgação de informações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo**

Francine Altheman

## **RESUMO**

O objetivo do trabalho é analisar o possível potencial comunicativo da Internet do ponto de vista da comunicação pública, com foco no emissor, ou seja, a comunicação originada no Estado. Para isso, foram analisadas as redes sociais da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, especialmente sua página oficial no YouTube e no Facebook, bem como os comentários postados espontaneamente a partir da veiculação de postagens no período da greve de professores da rede estadual de ensino. Também foram observadas as páginas de órgãos não vinculados diretamente ao governo estadual, para contrapor as informações prestadas. As postagens revelam uma falta de engajamento com a divulgação de informações de interesse público, bem como a necessidade de formação de espaços de discussão e participação da população, sobrepondo diversas esferas públicas. Apresento algumas propostas metodológicas para analisar qualitativamente os processos de formação desses contextos deliberativos *on-line*, observando os posicionamentos e as trocas argumentativas dos interlocutores, bem como suas formas de engajamento. Pretende-se observar se as trocas argumentativas são pautadas pela comunicação produzida pelo emissor e como essa comunicação se insere no contexto de greve e manifestações populares.

**PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação pública, Esferas públicas digitais, Interesse público, Acesso à informação, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

## **Introdução**

A comunicação pública é aquela que tem como emissor o Estado, ou ainda sujeitos privados, cujo objeto de divulgação é de interesse geral da sociedade. De forma generalista, a comunicação pública engloba a troca comunicativa entre instituições (geralmente públicas) e sociedade. Autores que vêm estudando a comunicação pública entendem que ela é um processo de comunicação que envolve o Estado e a sociedade, inserindo-se na esfera pública, ou seja, exigindo que os atores sociais não sejam apenas receptores do processo comunicacional do governo, mas também participem dele.

Por outro lado, uma esfera pública é constituída quando indivíduos consideram que há uma questão que os afeta coletivamente e tentam construí-la como problema, ao mesmo tempo em que instauram uma situação comunicativa de interlocução em que se empenham para buscar o entendimento recíproco através do oferecimento de razões e justificativas para seus pontos de vista. Uma questão considerada

de interesse coletivo tem o potencial de fazer emergir várias esferas públicas, uma vez que sujeitos e grupos diferentemente situados na sociedade se engajam em trocas discursivas a fim de definir tal questão como problema e, assim, buscarem melhor entendê-la e/ou solucioná-la. Desse modo, uma esfera pública é parte de uma “engrenagem social voltada para a solução coletiva de um problema definido na interação” (GOMES, 2008:120). Ela é uma estrutura social orientada pela razão comunicativa e funciona a partir dos critérios de publicidade, acessibilidade e visibilidade. Assim, uma esfera pública se forma a partir de um processo deliberativo que se inicia entre interlocutores os quais se sentem concernidos por uma questão e que buscam, através da obediência a determinados princípios normativos (inclusividade, igualdade, reflexividade, reciprocidade, uso da razão, etc.), entender o que está em causa e buscar a solução que atenda, de forma justa, as demandas de todos e de cada um.

Assim, ao se falar de esfera pública como espaço social onde se insere a comunicação pública, este artigo busca analisar a comunicação estabelecida pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em suas redes sociais, especificamente no YouTube e Facebook, no período de greve de professores e manifestações populares (abril, maio e junho de 2013), bem como a conversação política *on-line* que se forma a partir dos comentários postados pelos atores sociais. Também serão analisadas as redes sociais de grupos de “opositores” à Secretaria da Educação, como aqueles ligados aos professores grevistas, de sindicatos e manifestantes, para contrapor os comentários ligados ao mesmo assunto.

O objetivo é verificar o efeito da Internet, especialmente das redes sociais, na comunicação pública, tanto aquela que provém do órgão oficial quanto aquela produzida pelos órgãos não oficiais, como ela fomenta a participação e o engajamento da população, especialmente em um período conturbado para o Estado, quando os professores, em um primeiro momento, e a população, logo em seguida, foram para as ruas clamar pelos seus direitos fundamentais, já previstos na Cons-

tuição Federal (saúde, educação, transporte etc.). Como a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo abordou o assunto? Como os comentários dos usuários da rede repercutiram as postagens oficiais? O que disse os envolvidos em outras redes sociais (não-oficiais)? Essas esferas públicas se intersectaram em algum momento?

Para dar conta do objetivo proposto, utilizam-se como referencial teórico-metodológico estudos de Comunicação Pública de Stefano Rolando, Mariângela Furlan Haswani, Heloiza Matos, entre outros. Também recorreremos a Jürgen Habermas para tratar sobre esfera pública, bem como Wilson Gomes, Rousiley Maia e Ângela Marques.

Também se utilizam como referencial teórico-metodológico textos sobre esferas públicas interconectadas, sobretudo de Sergio Amadeu Silveira e Liráucio Girardi Júnior, e sobre cidadania digital, de Langdon Winner e Alexander Galloway.

### **Comunicação pública e suas diferentes dimensões**

Os estudos sobre comunicação pública ainda têm registrado multiplicidade de conceitos, provavelmente porque é uma área da comunicação que começou a ser observada somente nas últimas décadas, especialmente no Brasil. No entanto, é importante salientar que crescem os estudos sobre esse assunto focados na realidade brasileira, o que amplia o número de instituições que procuram adotar a produção de informações observando o interesse público.

Outro fator que ampliou a aplicação da comunicação pública foi a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que define procedimentos para desenvolver o controle social da administração pública, o que envolve a publicidade quase que irrestrita de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

O conceito de comunicação pública parece estar intimamente ligado ao Estado como emissor. No entanto,

[...] a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir os atores públicos e também os privados, na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social (HASWANI, 2011:82).

O bem-estar social não é apenas responsabilidade do Estado, mas também da organização civil, que se reúne em redes associativas, que participa do processo de decisão política e se engaja politicamente, promovendo políticas comunitárias, com enfoque no interesse coletivo (HASWANI, 2013; MATOS, 2011; HABERMAS, 2003b). Mas, para que isso ocorra, é necessária uma comunicação pública pró-ativa, mesmo porque a participação dos atores sociais em debates pressupõe a publicidade, entre outros fatores.

Entende-se aqui por publicidade aquilo que é amplamente disseminado, aquilo que pode ser acessado por todos ampla e irrestritamente, ou seja, aquilo que é público.

A presença da publicidade do poder estatal é uma característica fundamental da democracia porque sua perspectiva ultrapassa o domínio do Estado democrático de direito, estende-se no horizonte conceitual de **público** e, ligando os campos, estão os elos indispensáveis da **informação** e da **comunicação** (HASWANI, 2013:57).

Nesse sentido, é importante entender o que é interesse público. Seu conceito pode parecer óbvio e, de forma generalizada, o interesse público está ligado ao bem comum da sociedade. É natural pensar que quanto mais pessoas forem beneficiadas com determinada informação, maior é o interesse público.

No entanto, tal definição é extremamente simplista. O que interessa para um grupo pode ser insignificante para outro grupo. En-

tão, como definir, quando se fala em comunicação pública, com o Estado como emissor, o que é de interesse público? Rousiley Maia (2011), baseada nos teóricos deliberacionistas, entende que para se chegar ao interesse público é necessário intercâmbio entre as pessoas. O interesse público deve resultar de um debate público. No entanto, constrangimentos diversos, situações que envolvem interesses pessoais, a complexidade geográfica de um Estado como o Brasil e mesmo o papel dos meios de comunicação de massa podem descaracterizar o interesse público.

Ainda que carregada de persuasões e ação estratégica, a deliberação pública ainda deve ser uma das formas que sustenta a comunicação pública. Antônio Hohlfeldt sustenta que “no caso do Estado, o maior interesse público a que pode servir a comunicação é a democracia” (2011:238).

Desse modo, os direitos fundamentais que constam na Constituição Federal são de inegável interesse público. O objetivo neste trabalho é tratar a educação como direito fundamental (Capítulo III – Seção I da Constituição da República Federativa do Brasil), com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo como emissor, lembrando Mariângela Furlan Haswani: “[...] a maioria dos direitos positivados na Constituição só será realizada se houver a inclusão da comunicação pró-ativa do Estado ou, no mínimo, da informação estatal pró-ativa, como sua garantia” (2013:57).

O foco desta pesquisa é o emissor, ou seja, a comunicação originada no Estado. Mas também observo o objeto da comunicação pública, pois outras fontes de informação sobre educação serão analisadas.

Com a tendência de o Estado ser manipulador quando se refere à publicidade e transparência, a população muitas vezes recorre a outras fontes de informação. As informações de interesse público são sonegadas ou maquiadas pelos órgãos oficiais, prejudicando o debate e a mobilização sobre os temas que lhe interessam (HASWANI, 2013). Assim, os autores que mencionamos entendem que a publicidade é

característica fundamental da democracia e um Estado democrático de direito não pode se furtar de fornecer informações. Daí a importância de se estudar a comunicação pública e ampliá-la cada vez mais.

Tais características sobre a esfera pública, a formação do debate, a publicidade e o papel dos meios de comunicação nesse processo serão analisados adiante. Antes, é importante contextualizar o momento da pesquisa.

### **Contextualização: greves, manifestações e descrença no poder público**

No dia 22 de abril de 2013, professores da rede estadual de ensino iniciaram uma greve no Estado reivindicando não somente o aumento de salário, já defasado há anos, mas também melhores condições de trabalho, apoio à continuação dos estudos e aprimoramento e o desenvolvimento de educação de qualidade no Estado.

Logo após a onda de greve dos professores, começaram a eclodir pelas cidades de todo o país manifestações populares com os mais diversos tipos de reivindicações. Foi uma grande participação popular que mostrava a indignação do povo brasileiro e a necessidade de participar das decisões políticas efetivamente. Em um único dia, cerca de um milhão de brasileiros foram para as ruas para protestar. Segundo dados do jornal *O Estado de S.Paulo*, no dia 18 de junho de 2013, havia 65 mil manifestantes na Avenida Paulista e arredores.

As manifestações tiveram início em junho e as primeiras reivindicações se referiam à diminuição da tarifa do transporte. Mas as proporções aumentaram a medida que vieram à tona outras preocupações da população, entre elas a questão da educação.

De acordo com pesquisa do Ibope realizada para o programa *Fantástico*, da Rede Globo, a educação era apontada por 5,3% dos manifestantes como a razão da manifestação. Transporte público, ambiente político e saúde apareceram com índices maiores. Quando se fala em ambiente político, a grande reivindicação do povo brasileiro

se refere à corrupção dos políticos, o que está intimamente ligado à perda de confiança que se instaurou no país. A relação social entre a população e o Estado está desgastada e a retomada desse processo está fundamentalmente baseada na comunicação pública e em uma política participativa.

Com relação à participação política, formação da opinião pública e como a esfera pública pode se inserir em um ambiente informal, como a Internet, veremos adiante, com os conceitos introduzidos por Jürgen Habermas.

### **Esferas públicas digitais**

Os estudos sobre deliberação e sua associação com os conceitos de esfera pública estão principalmente baseados pelos trabalhos de Jürgen Habermas (2003a, 2003b, 2008), que reflete sobre a interseção da comunicação com o processo deliberativo.

Esfera pública pode ser definida como o espaço social e comunicativo entre esfera privada e o Estado, caracterizada pelo acesso livre, geral e desimpedido ao público, pela publicidade e, com isso, pela possibilidade de crítica ao Estado e pela decisão própria autônoma do cidadão. Esse espaço só pode ser constituído por meio da linguagem e o fluxo de informações que circula nele provém não só da mídia, mas também de outros espaços de conversação e diálogo.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e **opiniões**; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) A esfera pública constitui principalmente uma **estrutura comunicacional** do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o **espaço social** gerado no agir comunicativo, não com as **funções** nem com os **conteúdos** da comunicação cotidiana (HABERMAS, 2003b:92).

Uma esfera pública é constituída principalmente quando indivíduos se consideram afetados por uma questão e colocam-na em discussão de maneira coletiva, de modo a buscar o entendimento recíproco do problema, como é o caso dos debates em torno da educação pública de qualidade, ou mesmo sobre a progressão continuada. Desse modo, segundo Habermas, a deliberação é um processo discursivo que conecta as diferentes discussões que ocorrem nas esferas públicas e toma forma em uma “rede de discursos e negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas” (2003b:47).

A deliberação deve ser entendida como um processo social de comunicação, que pode conectar esferas formais e informais de discussão, além de diferentes atores e discursos, que estabelecem um diálogo para avaliar e compreender um problema de interesse coletivo. Para isso, é necessário que os indivíduos saibam fazer uso da linguagem para argumentar, considerar a opinião do outro, refletir e simultaneamente interpelá-lo, convencendo-o e se deixando convencer. Os atores sociais que se propõe a participar do processo deliberativo estão expostos a opiniões que nem sempre concordam e devem deixar-se persuadir por elas, ao mesmo tempo em que expõem seus pontos de vista. Esse é um dos motivos pelos quais não se pode afirmar que os espaços de debates *on-line* formam esferas públicas digitais.

A deliberação requer que os indivíduos sejam capazes de dialogar através de suas diferenças. O engajamento na deliberação requer, portanto, que todos os participantes sejam capazes de formular razões próprias e passíveis de serem compreendidas e aceitas; de iniciar debates e interpretar suas necessidades de maneira reflexiva, expondo seus interesses sob uma perspectiva generalizante, sem que haja desigualdades de acesso e de poder. (MARQUES, 2010a:3)

Assim, deve-se ter cautela em apontar os fóruns on-line como esferas públicas, pois a troca argumentativa que caracteriza uma esfera pública é reflexiva, mesmo sendo de natureza conflitiva, propondo sempre a continuação do diálogo. A diversidade de públicos e a proliferação de todos os tipos de vozes na rede conectada podem acarretar problemas nesse sentido (MARQUES, 2010a:4).

Além disso, como destaca Habermas, a formação de uma multitude de mini-espços públicos especializados na web pode fazer com que os sujeitos restrinjam suas interlocuções àqueles espaços que congregam os temas de sua preferência e os interlocutores que pensam como eles:

O crescimento de milhões de salas de bate-papo (*chat rooms*) fragmentadas através do mundo tende a uma fragmentação de amplas audiências de massa, porém politicamente focadas, em um grande número de públicos isolados e voltados para uma única questão (HABERMAS, 2006:414).

Certamente a Internet pode abrigar esferas públicas nas quais prevalece o agir orientado ao entendimento. Mas é preciso que tenhamos sempre em mente que a comunicação em rede é intermediada por softwares e condicionada por protocolos que delimitam os conteúdos e os formatos de interação. A assimetria entre interagentes no interior do ciberespaço coloca em dúvida se os atos de fala e a liberdade comunicativa são minimamente equilibrados nas interações entre os que dominam ou entendem os códigos e os que não entendem (SILVEIRA, 2009). Tais assimetrias nas relações e oportunidades de acesso à rede interconectada dificultam a participação paritária dos indivíduos e a própria constituição de esferas públicas *on-line*. O uso da linguagem de forma clara, para que todos se entendam mutuamente, também é uma barreira na Internet, já que existem comunicações cifradas e nem todo significado atribuído a um proferimento ou sentença é entendido por todos os participantes.

Mesmo considerando as diversas possibilidades de construção de esferas públicas, os autores acima mencionados são cautelosos ao apontar a Internet como espaço capaz de abrigar esferas públicas. Eles salientam que a ampla possibilidade de expressão nos espaços digitais não garante a formação de esferas de debate; não assegura ser ouvido e considerado e não indica que os argumentos serão compreendidos, pois a igualdade não é exatamente uma característica da rede. “Redes existem apenas em situações de assimetria ou incongruência. Se não, nenhuma rede seria necessária – pares simétricos podem se comunicar, mas pares assimétricos devem ‘se enredar’” (GALLOWAY, 2010:89).

A Internet, com todas as críticas que lhe podem ser feitas, amplia a visibilidade de informações e acontecimentos além de abrigar inúmeros espaços de trocas comunicativas. Sem deixar de lado as barreiras digitais da rede, Maia (2008) também observa o potencial democrático e deliberativo da Internet. De acordo com ela, a “rede pode proporcionar um meio pelo qual o público e os políticos podem comunicar-se, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos” (2008:277). Nesse sentido, Silveira (2009) e Girardi Júnior (2009) mostram que o conceito habermasiano de esfera pública pode ser compatibilizado com o mundo digital. Segundo eles, o ciberespaço pode abrigar debates que possuam contornos deliberativos, dados sobretudo pelos princípios normativos que estruturam a ação comunicativa habermasiana.

Além disso, os avanços tecnológicos que envolvem a Internet se transformaram em uma importante ferramenta de comunicação pública, pois “possibilita a inclusão, entre os emissores, de pessoas e grupos sociais até então segregados, com uma importante perspectiva emancipadora” (HASWANI, 2013:98). Além disso, como alerta a autora citada, a proliferação das redes sociais faz com que a pressão da opinião pública exija mais transparência do Estado.

Alguns desses princípios, como veremos adiante, serão utilizados como base para refletir e analisar a comunicação pública desenvolvida a partir de redes sociais — YouTube e Facebook — da Secretaria

ria da Educação do Estado de São Paulo e outras fontes de informação não oficiais sobre o tema.

### **Análise: YouTube e Facebook como opções para a comunicação pública**

As redes sociais se apresentam hoje como espaços de troca comunicativa que alimentam processos deliberativos mais amplos (que se desdobram em espaços administrativos, institucionais, do cotidiano e da mídia) ao promoverem situações de conversação que levam potencialmente à formação de esferas públicas e ao desenvolvimento de capacidades argumentativas e reflexivas. A conversação política on-line é extremamente importante para estruturar e fortalecer processos deliberativos que, ao articularem diferentes esferas públicas, demandam que os sujeitos que nelas interagem tenham tido a oportunidade de desenvolver suas capacidades argumentativas e reflexivas (MAIA, 2008; ALTHEMAN, 2012). A conversação, portanto, pode incentivar os sujeitos a aprimorar formas de pensar, de formular verbalmente, interpretar, argumentar e agir sobre questões políticas que afetam diretamente suas próprias vidas e de outros (CONOVER, SEARING e CREWE, 2002). Assim, fazem emergir a opinião pública e a participação política.

O percurso metodológico desenvolvido leva em conta que um processo deliberativo não se apresenta de maneira pontual, mas se desdobra em diferentes momentos no ambiente de conversação *on-line*. Tal desdobramento leva em conta tanto aspectos ligados às configurações das trocas de enunciados no YouTube e no Facebook quanto aspectos configuradores de momentos que podem ser considerados como deliberativos.

Com relação à configuração das trocas, podemos destacar o fato de que o próprio espaço do YouTube e do Facebook oferece ferramentas para a construção da conversação e, ao mesmo tempo, aqueles que aí interagem constroem e se apropriam do contexto por elas gerado, aproveitando a experiência que já possuem de exploração da plata-

forma (RECUERO, 2012). No YouTube e no Facebook, e também em outros ambientes sociais da rede, há uma forte interseção entre o ambiente e as possibilidades de mediação que ele oferece: articulação com outras redes sociais, mecanismos de busca, citação e indexação (o que amplia as possibilidades de fundamentação e exemplificação de pontos de vista e argumentos, por exemplo). Tal característica é importante, pois o estudo do processo deliberativo on-line não pode desconsiderar que as trocas discursivas que acontecem em uma rede social frequentemente se espalham para outras plataformas dando origem à uma interconexão de esferas e de conteúdos. A persistência, a possibilidade de responder a qualquer mensagem (postada de maneira síncrona ou assíncrona) e o arquivamento das trocas permitem que os enunciados não só sejam facilmente recuperáveis, como também traçar as diferentes conexões que realizam dentro e para além do espaço no qual foram postados. Certamente, o design da interface prescreve certos comportamentos comunicacionais esperados, mas as práticas dos interagentes sempre contam com usos imprevistos que subvertem algumas dessas configurações.

Vejamos como a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo se posicionou em seu canal no YouTube no período da greve dos professores. Nenhum vídeo oficial postado nesse período faz menção à greve ou às reivindicações dos professores. O órgão publicou um vídeo de quase dois minutos, intitulado *Ampliação da política salarial valoriza carreira de servidores da rede estadual de ensino*. O vídeo mostra o aumento salarial dos professores desde 2011, com forte discurso persuasivo e estratégico, como se fosse uma grande ação do governo aumentar o salário de forma progressiva, ano a ano, saindo de R\$ 1.894 em 2011 para R\$ 2.257 em 2013. Vejam parte do discurso da locução do vídeo: “Este ano, a grande novidade é que o aumento que seria de 6% passará para 8%, o que representa um salário de R\$ 2.257,84”.



educar, apos estudar longos 4 anos, receber BRUTO R\$2254,00. isso é totalmente aviltante. Uma afronta, uma ofensa para mim. Sera que é só isso o que vale nosso trabalho? Depois vem o secretario e diz “os jovens nao tem mais interesse no magisterio”. Redescobriu a polvoranao é mesmo. Com um salario desses, quem é que vai se interessar? Fica dificil.

5. Professor tinha que ganhar, NO MÍNIMO R\$5.000,00.

A página oficial da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo no Facebook, apesar de parecer, à primeira vista, um local com grande volume de informações interessantes para professores, pais e alunos, como cursos, cadastramento, matrículas etc., no período da greve trouxe a seguinte postagem: “As aulas seguem normalmente na rede estadual! Neste final de bimestre, é importante manter as tarefas em dia e se concentrar nas avaliações. Não deixem de comparecer às aulas!”

A informação não parece ser verdadeira, tendo em vista a quantidade de comentários que ela gerou (47). Vejamos somente alguns desses comentários (aqueles que nos parecem mais pertinentes)<sup>2</sup>:

1. Seguem normalmente porque estão colocando substitutos no lugar de professores em greve, não? Então eu não diria que segue exatamente na normalidade.
2. Existe uma greve na maior parte das escolas do Estado de S.P.. Se informe sobre a situação gravíssima que se encontra a educação pública do

---

<sup>2</sup> Os comentários foram colocados na sequência em que foram postados e a grafia foi deixada como publicada no site, incluindo erros gramaticais.

Estado de S.P. Apóie a greve e suas reivindicações:  
Por uma educação pública de qualidade. # NÃO  
É NORMAL

3. Final de bimestre?!!! Oba, as férias estão chegando! \o/

Hipócritas! Não tem nada de normal! Faltam professores em dias normais de aula, que dirá em tempo de Greve. Felizmente minha diretora não coloca substitutos no lugar dos professores que aderiram a Greve, até porque faltariam substitutos para isso! Os alunos estão indo embora mais cedo todos os dias. Muitas turmas nem chegam até a hora do recreio. Essa é a verdade!

4. A minha está de portão fechado com um cartaz bem grande: ESTAMOS EM GREVE!

5. Muito obrigado a Secretaria de Educação por fornecer tantas provas para a ação judicial que está sendo movida contra ela mesma, por nós professores, que estamos sofremos intimidações, e vendo o nosso direito CONSTITUCIONAL de greve ser violado!

6. Se o normal é a falta de estímulo para o PROFESSOR, salas SUPERLOTADAS, salário DEFASADO e falta de PERSPECTIVA... sim SR GOVERNADOR E SR SECRETÁRIO.... tudo continua caminhando...

7. é para todas as escolas, ou só algumas? meu filho quase não tem aula o ano inteiro, eles falam que não têm provas, não pedem trabalhos, depois, os alunos passam com notas bem baixas, como pode! quando falta professor no meio da aula, eles mandam os

alunos pro pátio,não adiantam aula,eles seguram os alunos até o término,isso está correto? bolor nas cortinas,e nas paredes e teto,pintados por cima.a escola chama: e.e.p.g.dr. octavio mendes (cedom).por favor,se acharem irregularidades,venham sem aviso,e sou mãe de aluno,claro,e quero anonimato,não confio nas pessoas que lá trabalham.tudo é muito bonito,aparentemente,mas não se enganem!São Paulo capital, bairro da água fria,próximo à estação jd.SãoPaulo.ou bairro alto de Santana.obrigada pela atenção.abraços

Já o canal do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) traz dezenas de matérias veiculadas nos meios de comunicação de massa sobre a greve dos professores, além de entrevistas com a presidente do sindicato que dão mais informações sobre o movimento. Dessa forma, verifica-se uma reação positiva do público, já que os comentários, sucintos, apenas demonstram a intenção de divulgar o material.

No Facebook, analisamos a página da organização sem fins lucrativos “Todos pela Educação”. A página também não fez nenhuma referência à greve dos professores e parece uma extensão dos portais do Estado. Traz muitas informações relevantes e de interesse público, mas extremamente voltada para a comunicação de promoção da imagem.

### **Considerações finais**

A conversação política *on-line* é um processo que permite aos sujeitos se perceberem como participantes de um processo deliberativo que os ultrapassa e que, ao mesmo tempo, oferece a possibilidade de tomarem a palavra e terem-na inserida em uma rede de esferas públicas digitais. A interação comunicativa destinada à definição e à interpretação de uma questão política possibilita aos sujeitos colocar em prática

suas habilidades e conhecimentos, submetendo-os à apreciação e ao julgamento de seus parceiros de conversação. Além disso, as trocas *on-line* requerem uma tomada de posição no debate com relação aos valores e pontos de vista partilhados com entre os interlocutores. As conversações políticas auxiliam os cidadãos a aprimorarem suas capacidades comunicativas e reflexivas ao convidá-los a tomar parte e a assumir os riscos do debate público como, por exemplo, ter seu ponto de vista desafiado e recusado; ser insultado e depreciado; tematizar questões delicadas, etc. (MARQUES, 2009).

Por outro lado, é possível perceber que a rede é uma importante ferramenta para a ampliação do processo de comunicação pública, especialmente com a Lei de Acesso à Informação, e que as redes sociais são uma fonte para colher a opinião e as necessidades da população. O espaço público aberto na rede pode ser um caminho interessante para colher informações sobre o interesse público, se bem utilizado.

No entanto, faz-se necessário conhecer melhor espaços de comunicação pública *on-line*, como o YouTube e o Facebook, e seus potenciais para conectar indivíduos dessemelhantes para produzir uma fala política intersectada, capaz de promover relações com as diferentes discussões e espaços políticos (formais e informais).

## REFERÊNCIAS

- ALTHEMAN, Francine. *A construção de esferas públicas: processos midiáticos, deliberação e conversação em torno do Projeto de Lei do Ato Médico*. São Paulo, 2012. Dissertação de Mestrado. Faculdade Cásper Líbero.
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* – textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, pp. 109-141.
- CONOVER, P.; SEARING, D.; CREWE, I. The deliberative potential of political discussion. *British Journal of Political Science*, Vol. 32, 2002, pp. 21-62.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2013.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, Duke University, nº 25/26, 1990, pp. 56-80.
- GALLOWAY, Alexander R. Qual o potencial de uma rede? In: SILVA, Sergio Amadeu da (Org.). *Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, pp.87-99.
- GIRARDI JR., Liráucio. Trocas simbólicas no ciberespaço e os processos de construção de esferas públicas interconectadas. In: MARQUES, Ângela; COSTA, Caio Túlio *et al.* *Esfera pública, redes e jornalismo*. Rio de Janeiro: E-papers, 2009, pp.90-106.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

- \_\_\_\_\_ Political Communication in Media Society – does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research, *Communication Theory*, v. 16, 2006, pp. 411-426.
- \_\_\_\_\_ Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. In: *Líbero*, Ano XI, nº 21, junho, 2008.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, pp. 81-97.
- \_\_\_\_\_ *Comunicação pública*. Bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.
- HOHLFELDT, Antonio. Comunicação pública: os diferentes sentidos do interesse público. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, pp. 229-241.
- LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 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)>. Acesso em: 17 jul. 2013.
- MAIA, Rousiley C. M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, pp. 277-292.
- \_\_\_\_\_ Em busca do interesse público: tensões entre a argumentação e a barganha. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, pp. 259-275.
- MARQUES, Ângela C. S. La conversation civique sur internet: contributions au processus délibératif. *Estudos em Comunicação/Études en Communication*, v. 5, 2009, p. 21-52.

- \_\_\_\_\_ A deliberação online como uma das dimensões políticas da comunicação mediada por computador: reflexões teórico-metodológicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 33., 2010, Caxias do Sul. *Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, São Paulo: Intercom, 2010a.
- \_\_\_\_\_ A interseção entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: LIMA Jr. W.T.; COELHO, C.N.P. (orgs.). *Comunicação: diálogos, processos e teorias*. São Paulo: Editora Plêiade, 2010b, pp. 81-104.
- MATOS, Heloiza. 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, pp. 39-59.
- PORTAL G1. *Veja pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em: 17 jul. 2013.
- RECUERO, R. *A conversação em rede*. Porto Alegre: Sulina, 2012.
- ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011, pp. 23-37.
- SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Esfera pública interconectada, blogosfera e redes sociais. In: MARQUES, Ângela; COSTA, Caio Túlio *et al.* *Esfera pública, redes e jornalismo*. Rio de Janeiro: E-papers, 2009, pp. 70-89.
- WINNER, Langdon. Sujeitos e cidadãos no mundo digital. In: SILVEIRA, Sergio Amadeu da (Org.). *Cidadania e redes digitais*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, pp. 37-61.

# **O olhar da comunicação pública sobre a experiência do Orçamento Participativo**

Jamile Coutrim Dalri

## **RESUMO**

Este estudo pretende analisar a experiência democrática do Orçamento Participativo, sob a ótica da comunicação pública, compreendida como fator fundamental para ampliar e qualificar a participação dos atores sociais nos processos de tomada de decisão. A experiência do Orçamento Participativo aparece como um importante avanço democrático nos municípios brasileiros, ao incorporar os cidadãos comuns no processo político. A comunicação pública aqui compreendida assume o papel de democratizar as informações de interesse coletivo, alargando o campo decisório das políticas públicas, a partir da criação de um canal contínuo de relacionamento com os cidadãos. Esse é um dos maiores desafios do governo ao implantar ações participativas.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Orçamento Participativo; Comunicação pública, Poder local e Participação.

## **Introdução**

A intensa mobilização social que culminou com a superação do regime militar e a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, foram marcos políticos, econômicos e sociais determinantes no processo de democratização do Brasil. As novas formas de governo sinalizaram uma alternativa para a superação de velhas práticas políticas, contribuindo decisivamente para o surgimento do modelo do Orçamento Participativo (OP).

Buscando formas de articular democracia participativa e democracia representativa, o OP está ligado à ideia de criação de novos centros decisórios, capazes de democratizar a ação política a partir da incorporação da sociedade civil e de cidadãos comuns. A oportunidade de socializar as decisões referentes aos investimentos públicos com a população representou uma verdadeira inovação democrática ao criar novos processos articulados ao cotidiano popular.

Como o interesse nesta reflexão recai sobre a dimensão co-

municacional do Orçamento Participativo, procuramos, a seguir, levantar alguns apontamentos sobre comunicação pública que se constrói na interação entre governo e sociedade e implica uma prática comprometida com a democracia e a construção da cidadania.

## **O espaço da comunicação pública**

A comunicação pública tem conquistado cada vez mais espaço no contexto brasileiro. A redemocratização do país, a partir da década de 1980, alterou as dinâmicas social e política, exigindo que as instituições estatais atendessem de forma mais eficaz os anseios da população, por meio de um canal de diálogo permanente entre governo e governados. Nesse novo cenário, guiado pelo princípio fundamental da democracia, a ampliação da participação popular motivou uma nova forma de pensar a comunicação no contexto governamental, buscando incorporar os cidadãos no debate e solução de problemas públicos.

Neste sentido, a comunicação pública passou a ser vista como importante meio de potencializar a comunicação de interesse público, capaz de atender e viabilizar as demandas sociais, se revestindo de uma responsabilidade maior do que aquelas praticadas em outras esferas, visto que há um compromisso intrínseco à sua função, em atender os direitos dos cidadãos. Dessa perspectiva, “o acesso e o direito à informação tornam-se requisitos básicos para a construção da cidadania, pois só a socialização da informação poderá fornecer aos membros da sociedade civil a cidadania integral” (OLIVEIRA, 2004, p. 18).

A comunicação pública, praticada na esfera estatal, refere-se “aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade” (DUARTE, 2006, p. 6). A comunicação, nesse sentido, está direcionada para o estímulo à participação popular, à prestação de contas e ao debate público. Assim, é papel do Estado construir novos canais de diálogo com a população, de forma a incrementar o engajamento dos cidadãos nos processos políticos. Alguns exemplos de espaços públicos de manifestação da po-

pulação são as ouvidorias, os conselhos gestores de políticas públicas, as audiências públicas e a experiência do Orçamento Participativo que acontece em algumas cidades brasileiras.

Percebemos, assim, a importância da comunicação pública na atuação dos agentes e instituições que trabalham com o interesse público. Essa comunicação deve pautar-se pela busca da transparência, fornecer informações pertinentes e prestar contas de suas atividades.

Além disso, a interação é primordial nesse processo, uma vez que a manutenção dos fluxos de comunicação estimulam a cooperação e participação crítica dos cidadãos. E, por último, a comunicação pública deve se pautar pelo interesse em conhecer e compreender as expectativas/demandas da sociedade, tendo o compromisso de considerá-las nas tomadas de decisões.

Atender a essas premissas básicas é fundamental para o estabelecimento de um novo paradigma comunicacional entre governo e governados, voltado para o atendimento do interesse público e capaz de promover e ampliar a interação entre os atores sociais.

Cada vez mais, a sustentabilidade da gestão pública está ligada à ideia de participação dos cidadãos no planejamento, fiscalização, monitoramento e avaliação das ações. A incorporação do cidadão, destinatário dos serviços públicos, no controle da administração pública, dá-lhe a oportunidade de ser coautor de ideias e soluções, posicionando-se como parceiro na construção política e social, compartilhando poder nas tomadas de decisões.

Nesse sentido, a atuação dos profissionais de comunicação na esfera governamental se dá na interface entre sociedade e governo, fazendo a mediação entre os diversos atores sociais envolvidos no jogo político. Cabe a este profissional fornecer informações relevantes, rápidas e adaptadas às necessidades do povo, a fim de assegurar sua participação efetiva.

Cabe esclarecer que a informação é um importante insumo para formação e conscientização da população, no entanto, não deve-se reduzir a comunicação a um método informacional no qual se pres-

supõe que o cidadão é um simples receptor e não um agente ativo na interação.

A comunicação é um processo dialético permanente que envolve troca de informações e mútua influência. A informação, nesse sentido, é a matéria que alimenta o relacionamento entre governo e cidadãos, objetivando munir atores sociais de conhecimento para viabilizar sua participação ativa na tomada de decisão. Isso significa que a simples existência de informação não demonstra uma comunicação eficaz, visto que ela pode ser manipulada, incompreendida e inadequada. É preciso dar ao cidadão, a condição e o poder de se comunicar.

Nesse contexto, “a informação garantidora de direitos, se não fornecida pelo Estado, impede o início do processo de comunicação”. O caso do Orçamento Participativo elucida essa afirmação, uma vez que a iniciativa de implantá-lo na cidade e fornecer as condições necessárias à participação é da administração pública, ou seja, é uma prerrogativa do governo. Por outro lado, o processo do OP só se realiza com a efetiva presença popular. (HASWANI, 2013, p. 81)

É necessário lembrar que a atuação no espaço público não é exclusividade do governo: ele é o espaço de todos e requer participação e engajamento da sociedade para que, de fato, possa se transformar em um espaço da cidadania. Para Duarte (2006), o desafio é pensar a sociedade e o “indivíduo-cidadão” acima dos interesses de instâncias políticas, privadas e midiáticas. Isso significa que o processo da comunicação pública envolve participação, diálogo, democratização e o compromisso de atender ao interesse da sociedade.

### **Reflexões sobre democracia e participação**

Dando prosseguimento às reflexões sobre comunicação pública, faz-se necessário abordar alguns conceitos básicos sobre democracia e participação, pois é em um ambiente democrático e de livre acesso à informação, que esse tipo de comunicação pode se realizar em sua plenitude.

Os múltiplos conceitos de democracia produzidos nos últimos séculos têm tomado a atenção de pesquisadores em torno de um intenso debate sobre seu significado. A democracia não envolve um conceito estático, e por isso precisa ser compreendida no seu real funcionamento, acompanhando a dinâmica das mudanças nas sociedades contemporâneas.

A matriz da palavra democracia e o ideário político associado a ela remontam à Grécia Antiga, na qual o sistema político de democracia direta previa a participação de todos os cidadãos na gestão da *polis*, efetivando a máxima “governo do povo”. A herança do conceito simbólico herdado dessa época, segundo Miguel (2005), tem levado à alimentação de um imaginário popular ligado à democracia grega. No entanto, hoje vivemos em uma sociedade muito mais complexa e populosa, o que nos afasta do modelo democrático que vigorou em Atenas, uma vez que seria inviável reunir todos os cidadãos para deliberar sobre os assuntos públicos.

Como alternativa a esse cenário, a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. Sendo assim, esta corrente teórica busca o alargamento dos espaços de tomada de decisão na vida cotidiana. Entende-se que a participação deve ser incorporada no dia a dia dos cidadãos, não restringindo-se apenas aos períodos eleitorais.

Como bem assinalou Bobbio (1986, p. 28), o problema de quem vota já foi resolvido com o sufrágio universal, falta enfrentar o problema de onde se vota, ou seja, dos espaços nos quais os cidadãos podem exercer esse direito. Para este autor, estes novos espaços democráticos, mais próximos dos indivíduos, promoveriam a participação política, pois o cidadão deve ser educado para a política de modo a ocupar os espaços de participação, nos quais possam ser entrelaçados elementos da democracia representativa e mecanismos de participação popular na base, objetivando o pleno exercício da cidadania.

O desenho institucional proposto pelos participacionistas não

está ligado a retomada da democracia direta, como alguns críticos os fazem, mas sim a uma possibilidade de “aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos comuns” (MIGUEL, op. cit., p. 25). Entre seus precursores teóricos estão Rousseau e Stuart Mill (1995 *apud* MIGUEL, 2005), que concebem a educação política como forma de aumentar as possibilidades de participação dos cidadãos comuns na esfera pública. Os participacionistas acreditam que somente o direito ao voto não qualifica o cidadão em seu sentido pleno, uma vez que o peso de cada decisão individual é muito pequeno no resultado geral.

A partir da década de 1980, o debate sobre democracia participativa começa a perder sua atenção no cenário acadêmico, enquanto no Brasil, ganha força, associada à experiência do Orçamento Participativo.

Faz-se necessário, antes de tudo, esclarecer a definição de OP que utilizaremos neste estudo, uma vez que, tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, a apropriação do nome OP e a sua identificação com uma visão romantizada, imbuída de um tom apologético, tornou-se comum.

Levados pela euforia inicial dessa nova experiência democrática, como possibilidade de ampliar os centros decisórios e incrementar a participação popular, alguns autores encaram o OP como a solução de todas as lacunas da democracia contemporânea. Por vezes, são empregados argumentos mais normativos e radicais, que se afastam da prática de realização do OP.

Cumprir formular o entendimento do OP abordado nesse estudo: um dispositivo da democracia participativa que complementa a representação, pois a democracia direta (envolvendo a participação de todos os cidadãos nas decisões políticas sem quaisquer intermediações) seria impraticável na atual configuração de sociedade.

Na raiz da experiência do OP está a criação de novos centros decisórios, capazes de democratizar a ação política a partir da incorporação de cidadãos comuns ao novo espaço público. A oportunidade

de socializar as decisões referentes aos investimentos públicos com a população representou uma verdadeira inovação democrática ao criar novos processos experimentados e fundidos ao cotidiano do povo.

A participação do cidadão comum na administração pública pode se dar por diferentes processos como, por exemplo, pela ação pública, plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme garante a Constituição, assim como por meio do Orçamento Participativo, que incorpora a participação da sociedade civil nas deliberações sobre orçamento público e tem sido experimentado em alguns municípios brasileiros. Levando-se em conta a vasta gama de significados e sentidos atribuídos a prática participativa, é importante compreender a relevância da participação dos diversos atores para além de si mesma, incorporando elementos que contribuem para a construção da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Nesse processo, a comunicação voltada para a cidadania se mostra essencial para que as várias formas de participação popular ocorram efetivamente, pois é por meio dela que o indivíduo pode tornar-se cidadão consciente de seus direitos e deveres, desempenhando um papel mais crítico na sociedade.

Para que a gestão participativa tenha sucesso, ela “precisa contar com decisões e orientações governamentais claras: projetos nítidos, consistentes e adequadamente comunicados” (NOGUEIRA, 2004, p. 153). A possibilidade de uma gestão pública conjunta, com decisões partilhadas sobre os recursos municipais, permite a criação de espaços decisórios locais capazes de promover a inclusão de segmentos marginalizados do processo de tomada de decisão. Esses espaços de articulação possibilitam a participação efetiva dos cidadãos, de modo que, por meio da construção da cidadania, resultante também deste exercício de participação, eles se transformem em sujeitos ativos do processo político.

## A experiência do Orçamento Participativo e o poder local

As questões ligadas aos municípios têm atraído cada vez mais a atenção, uma vez que os governos locais, devido à proximidade da população, são mais facilmente pressionados a responder às demandas locais. Hoje há um consenso entre pesquisadores da área de que o ponto de partida local é fundamental para atender às políticas sociais, visto que as soluções nacionais não contemplam na totalidade as necessidades da população do município, devido ao distanciamento do cotidiano dessas comunidades. Nesse sentido, são os municípios que têm a percepção das necessidades e desafios das localidades, possuindo maior competência para “empreender, intervir, não somente ‘administrar’ serviços”. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 12).

A gestão pública municipal começou a ter enfoque com a promulgação da Constituição de 1988, que reforçou sua autonomia e atribuiu outras responsabilidades aos municípios. As novas soluções implantadas pelo governo local nessa época significaram uma verdadeira ruptura do sistema até então vigente, uma vez que buscaram inverter as prioridades do cenário anterior. Ao invés de acentuar as desigualdades, essas novas diretrizes procuraram incorporar mecanismos de inclusão da população excluída dos processos de tomada de decisão, objetivando tornar a gestão pública mais democrática.

Essas experiências inovadoras em âmbito local, dentre elas o Orçamento Participativo e os Conselhos, significaram um importante avanço democrático, ao incorporar a participação popular em diferentes níveis/formatos e ao buscar uma tentativa de romper as políticas coronelistas que perpetuavam o *status quo*.

A experiência do Orçamento Participativo como forma de ampliação da participação da sociedade civil no âmbito municipal nasce, sobretudo, atrelada à ação pública exercida pelos movimentos sociais a partir da década de 1970, reivindicando controle social do orçamento, participação na elaboração e acompanhamento de políti-

cas públicas, além de outras iniciativas ligadas à participação popular. Floresceu no cenário político brasileiro após a redemocratização e, a partir de então, houve uma proliferação dessa experiência em diversos municípios brasileiros.

Inicialmente, o Orçamento Participativo esteve atrelado a uma iniciativa orgânica do Partido dos Trabalhadores, que previa aumentar a participação popular na administração pública. O caso de maior repercussão do OP no Brasil ocorreu na cidade Porto Alegre (RS), a partir de 1989, em que o programa se consolidou ao longo dos anos através da gestão de diferentes partidos. Esta iniciativa foi premiada internacionalmente pela ONU na realização da Conferência Internacional Habitat II.

Em Porto Alegre, a formulação inicial do OP nasceu nas circunstâncias da vitória eleitoral de Olívio Dutra em 1988. Do encontro da gestão petista com a União de Associação de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) originou-se um desenho desta experiência inovadora.

Desde sua implantação até sua fase mais consolidada passaram-se anos de experimentações do OP. O governo petista, aprovado pela população, foi reeleito e o OP firmou-se então como uma nova política de gestão para Porto Alegre. O programa mais estruturado começou a ser amparado por uma Coordenadoria de Comunicação Social da Prefeitura, que divulgava todas as informações referentes à participação da comunidade. Segundo Genro e Souza (1997), a atuação da comunicação foi imprescindível para a criação de um novo “imaginário popular”, baseado na transparência das informações e aliado ao compromisso do governo em atender às demandas do povo. A coordenadoria era responsável por elaborar e fazer circular informativos, jornais de bairro, boletins de entidades e panfletos explicativos sobre o OP.

No mesmo período (1989-1992), Grazia e Ribeiro (2003) mostram que, cerca de uma dezena de outros municípios com administrações petistas haviam iniciado o mesmo processo e, na gestão seguinte, de 1993 a 1996, aproximadamente trinta municípios promoveram essa

experiência. O OP de 1997 a 2000 já envolvia cerca de 140 municípios brasileiros, que foram constituindo espaços de participação e pluralidade de atores da sociedade civil.

A disseminação dessa prática participativa por todo o país gerou uma grande diversidade de experiências. Todos esses modelos criaram estruturas que asseguram a participação a partir de quatro princípios básicos levantados por Avritzer e Navarro (2003, p. 14): “1) cessão de soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembleias regionais, conselhos, etc.), combinando aí métodos de democracia participativa; 3) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos próprios participantes; 4) tentativa de reversão de prioridades de recursos públicos locais, que privilegie os setores mais carentes da população”.

Um dos aspectos mais interessantes do OP é que, na medida em que há uma democratização das decisões, há também uma socialização das informações referentes às questões públicas, gerando uma nova “consciência cidadã”. Este cidadão passa a conhecer efetivamente as funções do Estado, exercendo uma participação ativa e crítica, diferentemente daquele cidadão que se afirma esporadicamente em demandas isoladas ou somente nas eleições, por meio do voto.

Dessa maneira, o OP seria um espaço de construção compartilhada da cidadania, propiciando o desenvolvimento de uma consciência política coletiva. Cabe assinalar que o OP cumpre um caráter pedagógico e inclusivo, pois grande parte do sucesso dessa iniciativa deve-se à experiência de aprendizado coletivo de regras e procedimentos deliberativos em instâncias municipais.

Esse procedimento estimula a organização da sociedade civil e conduz a um maior engajamento político e, mesmo que as decisões sobre o orçamento ainda dependam de aprovação por parte da Câmara Municipal ou do executivo, a população conquista um meio de controle social dos políticos eleitos, a partir do acompanhamento e fiscalização dos processos públicos.

O OP vem então responder a essa demanda, ao criar processos de participação nas decisões públicas, além de gerar políticas com um alto grau de legitimidade social, uma vez que são produtos do consenso coletivo.

Porém ele não pode ser visto como remédio para todos os males que envolvem o nosso regime político democrático. É preciso entender que ele, antes de tudo, é uma experimentação de novas formas de dirigir o Estado, combinando representação política tradicional (eleições periódicas) com a participação dos cidadãos. Nesse sentido, o Orçamento Participativo deve renovar-se e adaptar-se constantemente para manter-se vivo.

### **A interface entre o Orçamento Participativo e a Comunicação Pública**

O termo comunicação tem sua origem no latim *communis et communicare*, cujo significado é “tornar comum, compartilhar, trocar, comunhão, busca de entendimento, partilha, compartilhamento” (FOS-SATTI, 2006, p. 45). Buscamos aqui discutir como se dá a dinâmica da comunicação no Orçamento Participativo, entendendo-a como fator importante para ampliar a participação dos atores sociais nos processos de tomada de decisão, fornecendo subsídios para empoderar a sociedade civil.

Partindo da premissa de que a comunicação é essencial para alavancar a participação dos cidadãos no Orçamento Participativo, levantam-se algumas questões para se pensar esse processo: como é realizada a divulgação da “possibilidade de participar”? Como são fornecidas as informações indispensáveis à participação? O processo comunicacional do Orçamento Participativo cumpre com eficácia o seu objetivo?

A escolha da abordagem do Orçamento Participativo sob o ponto de vista da comunicação pública exprime o sentido de que essa experiência democrática se realiza na interface da ação conjunta

de diversos setores da sociedade e governo. A comunicação assume um caráter público precisamente pelo fato de que interessa a todos indistintamente, ou seja, não é de interesse exclusivo do governo nem se confunde com ação de marketing e propaganda. Além disso, a comunicação democratiza informações de interesse coletivo que alargam o campo decisório das políticas públicas.

A comunicação pública é aquela que “(...) envolveria o cidadão de maneira mais diversa, participativa, estabelecendo um fluxo de relações comunicativas entre o Estado e a sociedade” (MATOS, 1999, p. 2). Nesses termos, o conceito refere-se ao “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” (Idem, p. 3).

Para que esse processo ocorra de maneira efetiva, é necessário fornecer informações de conteúdo significativo que municiem a população, a fim de subsidiar uma participação de qualidade. Como as informações são matérias importantes para o relacionamento dos cidadãos com a estrutura pública, precisam ser consistentes e adaptadas às suas necessidades, permitindo-lhes o pleno exercício de seus direitos e deveres.

Nota-se que para realização de uma comunicação pública efetiva no Orçamento Participativo, para além da vontade política é preciso adequar os veículos de comunicação empregados, a linguagem utilizada, a seleção dos conteúdos, as ilustrações e sua formatação de maneira adequadas ao público receptor, em sua maioria formado por indivíduos com menor nível de instrução e não habituados a lidar com a tecnicidade própria dos orçamentos públicos.

Dessa forma, é importante que os materiais de comunicação sejam acessíveis a todos, empregando conteúdo escrito adaptado, com bastante uso de elementos não textuais como desenhos, fotografias, gráficos e tabelas. As explicações devem ser sintéticas e didáticas, colaborando para o entendimento da mensagem e para que a comunicação seja efetiva. Desse modo, espera-se que a população, de posse das in-

formações, esteja mais capacitada a participar das decisões referentes ao orçamento público.

### **Considerações Finais**

À guisa de conclusão, pode-se dizer que a participação no OP também é fomentada por estratégias de comunicação que subsidiam o cidadão para a vivência da política, promovendo seu engajamento em decisões que dizem respeito a todos. Nesse sentido, o OP, além de ser um processo político-pedagógico — na medida em que o cidadão qualifica sua participação enquanto participa —, é também um processo comunicacional que garante visibilidade e legitimidade social à experiência.

Portanto, pode-se concluir que a mediação entre a gestão pública e a sociedade civil, por meio da comunicação, se revela um importante instrumento para alavancar a participação dos cidadãos. Esse, talvez, seja o maior desafio de um governo ao implantar ações participativas: “desenvolver canais de relacionamento a partir do diálogo interno, coordenado e permanente, com uma atividade profissional específica e segmentada no interior da administração pública” (HASWANI, 2009, p. 10).

Observe-se, contudo, que o Orçamento Participativo não é uma obra acabada e perfeita, necessitando constantemente de aperfeiçoamento de seus mecanismos, visando a ampliar a participação popular nas tomadas de decisão. Por isso, a temática do OP deve ser amplamente discutida para que cada vez mais tenha condições de cumprir seus objetivos.

Esta breve reflexão não pretende esgotar a discussão ou fazer uma avaliação integral da experiência do Orçamento Participativo, mas apenas propor uma abordagem adicional a partir da dimensão comunicacional que perpassa essa importante inovação democrática.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.
- \_\_\_\_\_. Comunicação Pública in FORNI, João José. *Comunicação e Crise*, 2006. Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/Comp%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 04 set de 2012.
- FOSSATI, Nelson Costa. *Gestão da comunicação na esfera pública municipal*. Porto Alegre: Sulina, 2006.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org). *Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- GRAZIA, de Grazia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação nas relações internas das instituições estatais. In: *GT ABRAPCORP 6*, São Paulo, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação Pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MATOS, Heloiza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. In: *LÍBERO*, Fundação Cásper, Ano II, nº 3/4, São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_. Propaganda Governamental e Redemocratização no Brasil: 1985-1987. Trabalho apresentado no VIII Encontro Anual da *Compós* – Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação 1999.

- MIGUEL, Luiz Felipe. *Teoria Democrática Atual*: esboço de mapeamento. BIB, N° 59. São Paulo, 2005.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org). *Comunicação Pública*. Campinas: Alínea, 2004.

# **A ouvidoria da EBC e o desafio da participação**

**Jorge Pereira Filho**

## **RESUMO**

Esse artigo discorre sobre a criação e a atuação da Ouvidoria da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Procura-se aqui localizar essa iniciativa no contexto do Estado brasileiro e das inovações advindas da Constituição de 1988, especialmente a criação do Sistema Público de Comunicação. Considera-se aqui a Ouvidoria uma ferramenta dialógica, que pode democratizar a participação nas instituições públicas, dando ênfase a sua articulação com a área da Comunicação. Por fim, apresentam-se dados da Ouvidoria da EBC à luz da verificação de sua amplitude e do diálogo que propicia com o local.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Televisão pública, Ouvidoria, Ferramentas de participação cidadã, Controle do Estado, Comunicação pública.

“Os sentidos intermediários [de comunicação] – tornar comum a muitos e partilhar – podem ser lidos em qualquer uma das direções, e a escolha da direção é frequentemente crucial.”

Raymond Williams (2007, p. 103)

“No Estado constitucional democrático, há também bens públicos, como a comunicação política não distorcida, que não podem ser talhados conforme as expectativas de rendimento de investidores financeiros. A necessidade de informação dos cidadãos não pode ser satisfeita pela *cultura de canapés* promovida por uma televisão privada disseminada por todos os cantos” (Habermas, 2012, p. 112). Com essa frase, registrada no seu recente *Sobre a constituição da Europa*, Jürgen Habermas faz um alerta aos seus leitores da insuficiência dos modelos empresariais de comunicação para dar conta das novas necessidades informativas do tempo contemporâneo.

Essa avaliação é ponto de partida de nossa reflexão: as TVs públicas se encontram diante do desafio de responder a uma demanda da sociedade que, diante das novas ferramentas digitais, anseia por pluralidade de informação e participação nos processos comunicacionais, sobretudo aqueles proporcionados pelo Estado.

Não são recentes os diagnósticos de que “a economia colonizou a política” (Oliveira, 2008) e de que vivemos uma situação de crise

de representatividade. As mais diversas democracias, pouco a pouco, de distintos contextos socioculturais, viram-se enredadas em uma teia de conexões globais em que o espaço da atuação política teve sua centralidade deslocada.

A globalização econômica, politicamente desejada, deveria ter sido seguida por uma coordenação política mundial e por uma juridificação mais ampla das relações internacionais. [...] A presente crise nos faz tomar consciência desse déficit. Desde o começo da modernidade, mercado e política têm de ser balanceados continuamente, de modo que a rede de relações solidárias entre os membros de uma comunidade política não se despedace. Uma tensão entre capitalismo e democracia permanece sempre, visto que mercado e política baseiam-se em princípios opostos (HABERMAS, 2012, p. 116).

Até mesmo as nações mais desenvolvidas do planeta, que em um passado recente estiveram imunes às convulsões sociais, então restritas à periferia do capitalismo, encontram-se agora submetidas a um sistema de poder que não responde aos anseios da maioria de suas populações.

A implosão das ilusões neoliberais promoveu a concepção segundo a qual os mercados financeiros, principalmente os sistemas funcionais que perpassam as fronteiras nacionais, criam situações problemáticas na sociedade mundial que os Estados individuais – ou as coalizões de Estados – não conseguem mais dominar (HABERMAS, 2012, p. 5).

No Brasil, em particular, essa crise de “modelo” político tem contornos particulares. Historicamente, como nos mostra Raymundo

Faoro, nosso Estado foi constituído sob os moldes do patrimonialismo, herança esta ibérica reconfigurada conforme a experiência dos trópicos.

Se esse Estado patrimonialista moldou ou refletiu a sociedade brasileira, é questão que não nos caberia aqui analisar. De todo modo, em ambas as perspectivas, os órgãos públicos constituíram-se no Brasil não tendo como contraponto uma sociedade civil vigilante e organizada; em vez disso o poder vinculou-se majoritariamente a um estamento burocrático, “quadro administrativo e estado-maior de domínio característico do patrimonialismo, em que uma minoria comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos” (Faoro, 1976, p. 213).

Se é bem verdade que a Constituição Cidadã, de 1988, foi uma das tentativas de alterar o perfil deste Estado brasileiro, ainda assim os esforços têm se mostrado insuficientes. “Em rápida observação da administração pública, pode-se verificar quanto esses valores democráticos carecem de avanços para alcançar patamares aceitáveis de *accountability*, que requer credibilidade, legitimidade e autonomia dos controladores do Estado e de seus governos” (Haswani, 2013, p. 71). O desprestígio das instituições públicas brasileiras só não supera a aversão aos partidos políticos, como demonstram não apenas pesquisas de opinião pública, como também os protestos realizados ao longo do mês de junho de 2013.

Nessa direção, entendemos que as novas ferramentas de comunicação, sobretudo a Internet, oferecem uma janela de oportunidades para o fomento da participação cidadã nos mais diversos regimes políticos. “A democratização dos meios de comunicação, incrementada pela convergência tecnológica, é o caminho com maior aderência ao conceito de participação” (Reis, 2001, p. 202).

Cabe, porém, a ressalva de que compreendemos que se trata de uma potencialidade, e não uma condição a priori dessas novas tecnologias. Até mesmo porque a universalização do acesso a tais ferramentas é, hoje, apenas um destino remoto. “As tecnologias de informação surgiram e se desenvolvem para favorecer a comunicação, o

relacionamento e a participação dos cidadãos nas questões de interesse coletivo. Mas podem simplesmente ser meras promotoras de maior rapidez de circulação da informação [...] se não estiveram sustentadas por estratégias apropriadas de comunicação” (Kunsch, 2001, p. 16).

Habermas nos chama, hoje, a repensar a cidadania global.<sup>1</sup> Entendemos que, no Brasil, tal chamado é ainda mais dramático, diante das circunstâncias próprias da constituição de seu Estado. Em nosso mestrado ainda em desenvolvimento, pretendemos estudar a participação cidadã na Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), verificando de que maneira a radiodifusão pública pode atuar no sentido do empoderamento do cidadão, envolvendo a sociedade na perspectiva de fomentar um engajamento no debate público. Nesse artigo, discorreremos sobre o papel da Ouvidoria da EBC, assim como apresentamos alguns dados preliminares de como vem se dando sua atuação.

### **Empresa Brasileira de Comunicação**

Se o surgimento da EBC, em 2007, foi uma resposta ao chamado da Constituição de 1988 pelo desenvolvimento (ainda não concretizado) de um “sistema público de comunicação”, o marco de sua criação é o 1º Fórum de TVs Públicas, iniciativa do Ministério da Cultura e da então estatal Radiobrás. Essa consulta à sociedade, realizada também em 2007, envolveu empresas do “campo público de televisão” – emissoras universitárias, legislativas e comunitárias – para elaborar um diagnóstico do setor.

Em outubro de 2007, o presidente Lula editou a medida provisória 398/2007 (convertida na lei 11.652/2008) que instituiu a nova empresa, a partir da incorporação do patrimônio da antiga estatal Radiobrás, gestora dos canais TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agência

---

<sup>1</sup> “A política como tal, a política no singular, é desafiada em certa medida por tal necessidade de regulamentação: a *comunidade internacional* dos Estados tem de progredir para uma *comunidade cosmopolita* de Estados e dos cidadãos do mundo” (Habermas, 2012: 5).

Brasil, Radioagência Nacional e do sistema público de Rádio – composto por oito emissoras.

Particular atenção nos debates do Fórum de TVs Públicas foi atribuída à questão da participação na gestão da nova empresa. Não se trata de questão menor, mas de algo vinculado à própria definição do que é uma empresa de radiodifusão pública. Uma caracterização assumida como referência pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) é a do Conselho Mundial de Rádio-Televisão (CMRTV), organização não governamental (ONG) criada para promover a radiodifusão pública que desenvolve estudos regulares sobre esse tipo de mídia em todo o mundo. Ela diz que

a radiotelevisão pública se destina a cada um dos cidadãos. Encoraja o acesso e a participação na vida pública. Desenvolve os conhecimentos, amplia os horizontes e permite a cada um compreender melhor o mundo e os outros. A radiotelevisão pública se define como um lugar de encontro onde todos os cidadãos são convidados e considerados sobre uma base igualitária.<sup>2</sup>

Não há espaço aqui para discutir de que maneira a estruturação jurídica da EBC não refletiu as demandas apresentadas pelo Fórum

---

<sup>2</sup> “C’est la radiotélévision du public; elle s’adresse à chacun en tant que citoyen. Elle encourage l’accès et la participation à la vie publique. Elle développe les connaissances, élargit les horizons et permet à chacun de mieux se comprendre en comprenant le monde et les autres. La radiotélévision publique se définit comme un lieu de rencontre où tous les citoyens sont invités et considérés sur une base égalitaire.” Disponível em: <<http://www.cmrtv.org/radio-publique/radio-publique-historique-fr.htm>>, acesso em 10 ago. 2012. Outro estudo que também nos serve de baliza é o empreendido pelo Coletivo Intervenções de Comunicação que identificou a existência de pelo menos seis concepções de televisão pública: “1. elitista; 2. educativa; 3. pública não estatal; 4. pública como alternativa à mídia comercial; 5. culturalista; 6. aparelhos de Estado” (AA.VV., 2009: 26).

de TVs Públicas, sobretudo no que diz respeito à independência administrativa e financeira. Não obstante, o Estatuto da EBC define a existência de mecanismos de participação cidadã em sua gestão. Isso se dá, essencialmente, pelo Conselho Curador e pela Ouvidoria. O conselho é formado por 22 integrantes segundo a seguinte composição:

- 15 indicados pelo presidente da República;
- 4 representantes de Ministérios do governo federal;
- 2 indicados pelo Congresso Nacional;
- 1 representante dos trabalhadores.

O papel do Conselho Curador é deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas da política de comunicação proposta pela diretoria-executiva da EBC; observar o cumprimento dos princípios e objetivos definidos por lei para a empresa; e emitir parecer sobre a linha editorial de produção e programação.

O Estatuto da EBC definiu que a ouvidoria, por sua vez, tem o papel de “exercer crítica interna da programação [...], bem como examinar e opinar sobre queixas e reclamações dos telespectadores e radiouvintes referentes à programação” (Brasil, 2008).

Escolhido pelo diretor-presidente da empresa – que, por sua vez, é designado pelo presidente da República –, o ouvidor-geral tem mandato de dois anos e pode ser reconduzido ao cargo uma única vez. O Regimento da EBC, referendada pelos Conselhos de Administração e Curador, estabelece que esse profissional terá a colaboração de três ouvidores adjuntos. Outras atribuições da Ouvidoria são:

I — redigir boletim interno diário com críticas à programação do dia anterior, a ser encaminhado à Diretoria Executiva;

II — conduzir, sob sua inteira responsabilidade editorial, no mínimo, 15 (quinze) minutos de programação semanal, a ser veiculada pela EBC no horário compreendido entre 6 (seis) e 24 (vinte e quatro) horas, voltada à divulgação pública de análises sobre a programação da EBC;

III — elaborar relatórios bimestrais sobre a atuação da EBC, a serem encaminhados aos membros do Conselho Curador até 5 (cin-

co) dias antes das reuniões ordinárias daquele colegiado (Brasil, 2008).

O ouvidor-geral participa, ainda, das reuniões do Conselho Curador, sem direito a voto. Laurindo Leal Filho foi o primeiro ouvidor da empresa, entre 2008 e 2010, sucedido por Regina Lima, que ocupa o posto desde então.

Ambos, a Ouvidoria e o Conselho Curador, são os principais responsáveis pelo diálogo com a sociedade e por desenvolver uma cultura de *accountability* na empresa. Por tal conceito, não nos restringimos ao entendimento de que se trata apenas de transparência, mas sim por algo que envolve a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática e que mantém estrita relação com os direitos do cidadão. Como Anna Maria Campos, compartilhamos a ideia de que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pelo *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (Campos, 1990, *apud* Haswani, 2013, p. 71).

### **Ouvidoria e controle social**

Ferramentas privilegiadas para o desenvolvimento de uma cultura participativa e dialógica com a sociedade, as ouvidorias precisam observar determinados pressupostos para que possam desempenhar seu papel. “A existência da figura do ombudsman, por si só, permite que o cidadão se sinta mais seguro em relação aos seus direitos. Essa instituição, que deve ser *independente* do Estado, tem de corresponder a essa expectativa tão elementar por parte das pessoas para que haja cidadania” (Vega, 2010, p. 185).

Como relata o editorial do número 12 da revista *Organicom* — edição cujo dossiê é dedicado à questão —, o instituto da ouvidoria adquiriu contornos próprios no Brasil e afastou-se da sisudez do sistema original do ombudsman, criado então na Suécia em 1809 como um representante do povo.

A ouvidoria brasileira, construída com criatividade, jogo de cintura e entusiasmo, está se ampliando. Para se ter ideia, de 2003 até 2009, apenas no serviço público, houve um acréscimo de 277% no número de ouvidorias. Elas estão em autarquias, órgãos da administração direta e indireta, agências reguladoras, tribunais, forças armadas, hospitais e universidades, entre outras instituições (ORGANICOM, 2010, p. 6).

A exemplo de Cristina Ayoub Riche (2010), não entendemos a ouvidoria como apenas uma escuta necessária e sintonizada com as demandas de um determinado público, mas sim em um processo amplo, mediado pela comunicação e relacionado à disseminação de valores e direitos.

A proposta de uma ouvidoria pública, por trabalhar constantemente com a insatisfação humana e com o desconhecimento dos cidadãos sobre os seus direitos e deveres, é justamente a de transformar a cultura da reclamação em uma cultura de cooperação e de participação. Nessa cultura o bom senso, a ética, o respeito à diversidade e o diálogo têm prevalência nas relações entre as partes envolvidas. Deve ser um órgão de natureza mediadora, sem caráter deliberativo, executivo ou judicativo, no qual prevaleçam os princípios da equidade, da transparência e da autonomia da vontade. O intuito é, também, garantir os direitos do cidadão, com base nos princípios constitucionais que regem a administração pública (RICHE, 2010, p. 181).

Dessa forma, o ouvidor não é uma figura heroica, salvadora, destinada a dotar de porosidade e transparência uma instituição em que predomina a aversão ao diálogo. Ao contrário, a Ouvidoria faz

realmente sentido se entendida como um processo de transformação cultural, observando alguns pressupostos, como aponta João Elias de Oliveira, em entrevista para o número 12 da revista *Organicom*.

[...] Você acredita que as ouvidorias públicas têm conseguido representar o cidadão com autonomia, junto às instituições, nas demandas que recebem?

**João Elias** – Somente aquelas que possuem normas que garantem ao ouvidor autonomia, independência, mandato e orçamento próprio (ELIAS, 2010, p. 174).

Acrescentamos a esses aspectos alguns outros, que consideramos essenciais para que o papel da Ouvidoria seja cumprido: a) a ampla divulgação de sua existência, assim como o desenvolvimento de canais de comunicação adequados ao usuário; b) realização constante de pesquisas não apenas sobre os que procuram a Ouvidoria, mas sobretudo sobre o conjunto amplo dos usuários; c) a permanente comunicação de seus resultados e uma periódica prestação de contas.

Entendemos, assim, que a Ouvidoria é um *locus* privilegiado para as ações de comunicação pública, assim como para a tomada de ações proativas e estruturantes em relação ao seu público, na definição de Jorge Duarte (2001, p. 132): “As políticas implícitas tendem a gerar ações pontuais (caso a caso), assistencialistas (o agente público é o ‘dono do processo’) e intuitivas, em contraposição ao modelo ideal, que seriam as estruturantes, integradas e globais, emancipatórias (por exigir participação ativa) e planejadas”.

Em síntese, por comunicação estruturante, compreendemos aquelas que estão articuladas com a noção dos direitos. “A comunicação pública, indispensável à sobrevivência da sociedade, é capaz de cobrir um universo quase ilimitado, a partir dos seus espaços de origem. Essa sobrevivência alcança equilíbrio a partir das bases legais que, disciplinando os diferentes setores, caminha na direção de garantia de direitos – a única ideia-força capaz de manter os elos em 360 graus” (HASWANI, 2011, p. 95).

## Informações da ouvidoria da EBC

A seguir, apresentamos alguns dados coletados em pesquisa ainda em desenvolvimento realizados junto à Ouvidora da EBC. Nota-se que o serviço privilegia o contato com o usuário a partir das ferramentas digitais. Ressalte-se, porém, a dificuldade para se obter as informações relativas à prestação de contas. O site principal da empresa ([www.ebc.com.br](http://www.ebc.com.br)) contém uma entrada, no pé da longa página, remetendo à “Ouvidoria”. Uma vez acessada a seção, o internauta encontra apenas uma descrição da função do ouvidor na EBC e um formulário para fazer sua solicitação; não há, no entanto, qualquer link que remeta aos documentos, relatórios ou colunas produzidas.

É preciso navegar pela página dos diversos veículos da EBC para, então, reunir informações consolidadas a respeito do trabalho da ouvidoria. As colunas semanais da atual ouvidora estão no site da Agência Brasil ([www.agenciabrasil.gov.br](http://www.agenciabrasil.gov.br)). Já os dados do Relatório Anual – 2012 são disponibilizados no site do Conselho Curador. Porém, o link para o documento que continha as informações relativas ao mês anterior não estava em funcionamento quando o acessamos (junho de 2013). E no YouTube podemos localizar os programas veiculados na TV Brasil produzidos pela Ouvidoria.

Embora essa atuação em diversos suportes da Ouvidoria (mídia digital, rádio e TV) seja louvável, não há um espaço de referência em que o usuário da EBC possa localizar essa produção e ter uma noção de conjunto do trabalho, fundamental para aprofundar um relacionamento.

De acordo com o Relatório Anual 2012, a Ouvidoria atendeu 1.391 chamados em 2011; em 2012, 3.163. Nestes dois anos, a Ouvidoria da EBC fez e publicou no seu site 91 *reviews* (avaliações) das demandas e respostas em nível de segunda instância. Esses *reviews*, junto com os relatórios anuais, são o principal produto da Ouvidoria da EBC.

Os principais itens discutidos foram:

1) a correção de erros nas matérias: discute-se não apenas se um erro foi cometido em termos das normas e práticas do jornalismo, que levam em conta as circunstâncias específicas da produção jornalística, e se o erro foi devidamente corrigido, mas se o público foi devidamente informado da correção; 2) a providência de espaço para outros pontos de vista: discute-se não só se o espaço foi providenciado, mas se a providência foi tomada num prazo razoável e se, dentro de abordagens que muitas vezes abrangem múltiplas plataformas midiáticas, o acesso do público aos contrapontos é facilitado (OUVIDORIA, 17/06/2013).

Em 2012, a Ouvidoria iniciou um trabalho para levantar o perfil do usuário desse serviço. É interessante notar que, até então, há escassa informação geográfica sobre esse telespectador, algo que restringe bastante a amplitude do trabalho da Ouvidoria e denota certa negligência sobre uma estratégia de alcance regionalizado para o serviço.

Apesar das poucas informações, o próprio Relatório Anual conclui que “as informações do Perfil do Usuário não refletem a audiência dos veículos da EBC, já que são referentes apenas às comunicações que chegam à Ouvidoria”. A partir disso, “a Ouvidoria está estudando a implantação de um cadastro prévio para o recebimento de demandas, no qual será imprescindível que o usuário forneça seus dados antes de enviar um pedido”.

A empresa não divulga oficialmente informações sobre a audiência da TV Brasil nos estados. Sabe-se, porém, que São Paulo é a morada da maior parte de seu público, uma vez que a televisão pública paulista, a TV Cultura, não retransmite o sinal da emissora pública nacional, ao contrário do que ocorre em outras praças – como, por exemplo, em Brasília e no Rio de Janeiro.

Mesmo com acesso restrito à programação da TV Brasil – limitado ao sinal de TV paga, por satélite ou a cabo –, o paulista é o

vice-líder no número de solicitações à Ouvidoria, com 401 ocorrências, atrás apenas de telespectadores do Rio de Janeiro, com 496. Os dados apresentados no Relatório detalham algumas informações de 1849 usuários do serviço de Ouvidoria, entre janeiro e setembro de 2012. O documento, porém, não traz informações sobre essa situação que contraria a lógica natural e questiona a representatividade do próprio trabalho oferecido. Também não há qualquer cruzamento de dados entre características dos usuários da Ouvidoria com o perfil do público da EBC, seja em TV, rádio ou Internet.

Minas Gerais (153), Distrito Federal (130), Bahia (81), Rio Grande do Sul (72), Paraná (67), Pernambuco (60), Goiás (45) e Paraíba (44) completam o grupo dos dez estados mais bem representados no ranking dos usuários que acionaram a Ouvidoria.

As manifestações dos usuários concentram-se, sobretudo, nos serviços de televisão (72,7%). Rádio e Agência Brasil respondem por cerca de 11%. Do total de requisições feitas à Ouvidoria (3163) em 2012, nota-se prevalência de reclamações (908), seguida pela ocorrência de pedidos de informação (732). Elogios, sugestão e comentários constituem demandas menores, não alcançando a marca de 50 chamados isoladamente.

Um dos assuntos mais demandados, segundo o Relatório Anual, foi a dificuldade em sintonizar a TV Brasil. “As ações da Ouvidoria, nestes casos, objetivaram manter aberto o diálogo entre o público e o setor técnico responsável, na perspectiva de preservar a credibilidade da emissora, já que uma solução definitiva não seria possível a curto prazo” (EBC, 2013: 20). Assim, em diálogo com a Engenharia da empresa, a Ouvidoria elaborou um questionário para mapear os problemas apontados e facilitar sua solução.

### **Breves apontamentos**

Este artigo parte de uma pesquisa preliminar sobre o serviço de Ouvidoria da EBC; daí que esboçar uma conclusão assertiva a res-

peito das informações obtidas até o momento seria pouco prudente. Em vez disso, oferecemos algumas pistas a respeito da continuidade da própria pesquisa, restringindo-as às limitações de espaço. Verificamos que a Ouvidoria da EBC atende, em parte, a requisitos para um funcionamento compatível com suas expectativas. O ouvidor possui autonomia, mandato e dispõe de uma equipe própria para que possa cumprir suas funções. Além disso, mantém diversos canais de diálogo com os usuários e presta contas de sua atuação com periodicidade definida e a partir de documentos públicos.

No entanto, verificamos que a divulgação dessas informações é fragmentada, o que impede os usuários de terem uma visão de conjunto a respeito dos serviços prestados pela Ouvidoria. Ademais, percebemos também uma ausência de dados empíricos sobre o perfil do demandante, o que dificulta a avaliação do quão representativo para o conjunto dos usuários a Ouvidoria tem se mostrado.

Isso é particularmente agravante para abordagens que privilegiam o local entre os usuários do serviço, uma vez que a menor escala com que os dados consolidados são apresentados é a estadual. Porém, o alto índice de reclamações sobre dificuldades na captação do sinal indica que a maior parte das ocorrências não está localizada nos grandes centros, onde a ocorrência de antenas de transmissão se dá com mais profusão. Faça-se a ressalva de que a própria Ouvidoria já identificou essa lacuna – debilidade dos dados estatísticos sobre usuários – e manifestou intenção de trabalhar tal questão, assim como a sensibilização do público da EBC, a partir de Seminários que seriam desenvolvidos ao longo de 2013. Tais iniciativas serão acompanhadas pela continuidade da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- CAMPOS, A. M. “Accountability: quando podemos traduzi-la para o português”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 90(2), fev.-abr. 1990.
- DUARTE, J. “Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública”. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Paulo: Difusão, 2011.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. ver. Porto Alegre: Globo, 1976
- FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS. Manifesto pela TV Pública Independente e Democrática. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HASWANI, M. F. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Paulo: Difusão, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação pública: bases e abrangência*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KUNSCH, Margarida M. K. Introdução. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Paulo: Difusão, 2011.
- OLIVEIRA, F. M. C. A economia colonizou a política (Entrevista). *Jornal do Brasil*, 25 jan. 2006, p. A-5.
- OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria brasileira, estímulo à democracia (Entrevista). *Organicom*, nº 12, ano 7, primeiro semestre de 2010.
- ORGANICOM. Ouvidoria e comunicação consolidando a cidadania (Editorial). *Organicom*, nº 12, ano 7, primeiro semestre de 2010.
- REIS, P. TV Pública Digital: análise da política pública para um espa-

- ço midiático interativo, participativo e democrático. In: KUNSCH, Margarida M. K. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Paulo: Difusão, 2011.
- RICHE, C. A. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. *Organicom*, nº 12, ano 7, primeiro semestre de 2010.
- VEGA, L. N. B. Ouvidoria é democracia. *Organicom*, nº 12, ano 7, primeiro semestre de 2010.
- WILLIAMS, R. *Los medios de comunicación social*. Península: Barcelona, 1971. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/21272231/Williams-Raymond-Los-medios-de-comunicacion-social-1971>. Acesso em jun. 2013.

# **Gestão do Trânsito — Rumos da mobilidade na metrópole paulistana**

Valdenete Gomes de Moraes

## **RESUMO**

Pode a comunicação pública contribuir com o planejamento e implementação de políticas públicas para melhorar as condições de mobilidade da população que circula na metrópole paulistana? Este artigo desenvolve uma análise da comunicação pública sob a perspectiva da gestão do trânsito e das condições de mobilidade da população na capital paulista. Como referência teórica, considera autores que possibilitam uma visão sistêmica e interdisciplinar para a compreensão do papel da comunicação pública na esfera estatal e como ela facilita as relações entre o Estado e a sociedade civil e pode atuar para fazer cumprir direitos sociais constitucionalmente garantidos.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação pública, Estado e Cidadania, Trânsito e Mobilidade, Direito, Interesse público.

## **Comunicação pública: uma nova abordagem**

A questão da comunicação pública ganha relevância na atualidade e desperta grande interesse, tanto na área acadêmica quanto na administração pública e na sociedade civil organizada. Porém, os estudos e pesquisas ainda são incipientes e a bibliografia escassa. No contexto contemporâneo da produção científica e acadêmica, principalmente na América Latina, Haswani (2013) traz uma contribuição científica que aporta bases conceituais sólidas sobre um tema que ainda demanda estudos mais aprofundados. No livro *Comunicação pública: bases e abrangências*, fruto de sua tese doutoral, reúne extensa bibliografia, autores clássicos e da atualidade, principalmente italianos.

A investigação científica contempla ampla diversidade de aspectos, que vão das relações entre o público e o privado, passando pela análise de conceitos como Estado de direito, democracia, publicidade governamental e comunicação organizacional à comunicação pública, suas classificações e novas dimensões. Kunsch (2013) sublinha

o principal mérito do trabalho científico que acompanhou de perto: “demonstrar a comunicação pública como garantidora de direito constitucionalmente estatuído”. Reconhece seu caráter científico e sua aplicação ao desempenho de serviços prestados pela administração pública em todas as esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Nesse estudo, Haswani (2013) demonstra que é possível o Estado ser o propulsor de uma comunicação pública autêntica, “desde que seus agentes compreendam seu real significado e não deleguem a terceiros aquilo que lhes cabe em termos de deveres constitucionais”. (KUNSCHE, 2013, p. 16)

### **Conceitos e abrangência**

Os estudos focados em comunicação pública já têm ocupado a pauta de organismos internacionais. Não estão restritos, portanto, ao ambiente acadêmico europeu em geral, e no italiano, em particular, onde se concentra a pesquisa bibliográfica do estudo de Haswani (2013). A autora registra que:

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) finalizou, em 2006, o documento Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público, válidos para qualquer área de ‘interesse público’ como a saúde, a segurança pública, o uso de recursos públicos etc. (HASWANI, 2013, p. 101)

No Brasil, dois fatores despertaram o interesse pela comunicação pública nos meios acadêmicos. Um deles foi a redemocratização do país, em 1985, e a Constituição Federal de 1988, que garantiu legalmente a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a divulgação e a transparência dos atos de governo.

Na última década, algumas iniciativas pontuais mostram o

crescente uso da comunicação pública por parte dos órgãos oficiais. Campanhas de alistamento militar (assinadas pelo Exército), de prevenção de doenças (assinadas pelo Ministério da Saúde e reproduzidas por estados e municípios), regularização do título de eleitor (assinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral). Esses exemplos dão visibilidade e publicidade às ações do poder público, porém são iniciativas que não compreendem um fluxo comunicativo, pelas razões que a autora explica:

O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz, não atua, obrigatoriamente, em um processo de comunicação com estes. A comunicação implica uma relação social na qual, em seu curso, os sujeitos interessados compartilhem determinados significados, em que se tem a comunicação como uma relação social e um processo sociotécnico a esse transmitida (HASWANI, 2013, p. 119).

Com base em densa pesquisa bibliográfica nas universidades italianas, a autora adapta ampla gama de elementos e conceitos para moldar um quadro adaptado às condições sul-americanas em que possibilita a compreensão da informação estatal em sua função de “garantir direitos” (HASWANI, 2013, p. 8).

A comunicação pública pode ser protagonizada por diversos atores, como Estado, organizações do Terceiro Setor, partidos políticos, empresas privadas, veículos de imprensa pública ou privada e sociedade civil organizada. Porém, há um consenso entre os autores de que 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.

Essa prerrogativa vai ao encontro do princípio constitucional da publicidade praticada no Brasil. O uso da comunicação social para fins de promoção pessoal, partidária ou ideológica é inconstitucional: infringe o princípio da impessoalidade o dissociada de políticas públicas, trânsito tem de ser integrado com transporte e a comunicação.

Ao destacar o papel do Estado na comunicação pública, Kaçouski (2012) propõe uma nova definição para o termo.

[...] 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. (KAÇOUSKI, 2012, p. 92)

No contexto dos estudos acadêmicos em comunicação, na América latina, o estudo de Haswani (2013) contribui com uma nova abordagem do conceito e aplicação da comunicação pública estatal, sob duas perspectivas: uma da ciência jurídica e das ciências sociais para fundamentar o Estado democrático de direito constitucional; outra dos estudos de comunicação, partindo de conceitos mais abrangentes para a comunicação pública estatal. Trata de conceitos fundamentais, que permitem uma compreensão do funcionamento das esferas pública e privada e de sistemas governamentais.

Partimos do estudo de Haswani (2013), que norteia esta análise e possibilita melhor compreensão de conceitos e fundamentos que consideramos necessários à delimitação da comunicação pública, que tem o Estado como único emissor público, responsável por todos os que estão no seu território.

Público é aquilo que é amplamente disseminado, de conhecimento geral, passível de acesso e compreensão por toda a sociedade. [...] Esfera pública (ou espaço público) é a arena em que se discutem temas de interesse da sociedade em geral ou de comunidades em particular; é indispensável que haja envolvimento coletivo, ou no país ou em um bairro. [...] Órgão público por excelência é todo aquele que, direta ou indiretamente, traga consigo a chancela do Estado. (HASWANI, 2013, p. 29)

### **Comunicação estatal**

Como definição que considera mais apropriada sobre os alvos ou destinatários das mensagens estatais, a autora destaca a de Roberto Grandi (2002), para quem, de modo geral ou por segmento, todos os que se encontram no território nacional, residindo ou transitando, são alvos da comunicação pública estatal. De modo geral ou por segmento, em casos de doenças com potencial epidêmico como a dengue, o interesse é de toda a população.

Stefano Rolando, estudioso da comunicação pública, entre os inúmeros italianos estudados por Haswani (2013), indica 18 tipos de comunicação institucional, que não se excluíam reciprocamente, mas que ilustravam os diversos âmbitos pragmáticos atuais e potenciais de intervenção.

No Brasil, esses tipos reagrupados pelo próprio Rolando têm sido contemplados na publicidade oficial da União, de estados e municípios, eventual ou permanentemente:

[...] a **publicidade institucional** (exemplificada em editais de licitação publicados nos diários oficiais e também em jornais de grande circulação; alistamentos como o militar obrigatório para jovens de 18 anos, concursos e promoções 10), a **publicidade de serviços públicos novos ou específicos** (como a vacinação contra a gripe A H1N1, ocorrida em todo o país), a **publicidade de atividades ou de funcionamento de estruturas** de entes, instituições ou suas repartições (raramente detectada na comunicação estatal brasileira) e a **publicidade de imagem e de promoção**, ligada a turismo, cultura e identidade (muito comum nas três instâncias de poder do Brasil). (ROLANDO, 1992 apud HASWANI, 2013, p. 133)

A comunicação estatal pró-ativa, com a função de garantir direitos constitucionais, como sublinha Haswani (2013, p. 41), situa-se no contexto de surgimento do Estado Democrático de Direito, que surge para evitar arbitrariedades e abusos por parte do Estado. A comunicação pública permite inúmeros arranjos para sua classificação, conforme o ângulo escolhido para a análise. A autora destaca três troncos principais: comunicação da instituição pública, comunicação política e comunicação social.

A comunicação da instituição pública se decompõe em duas áreas: a comunicação para promoção da imagem e a comunicação normativa (esta obrigatória nas constituições dos Estados democráticos de direito porque trata da divulgação das leis). (HASWANI, 2013, p. 153)

## **Políticas de mobilidade**

Pode a comunicação pública contribuir com o planejamento

e implementação de políticas públicas para melhorar as condições de mobilidade da população que circula na metrópole paulistana? Este artigo trata de conceitos e teorias que compõem parte do quadro teórico para uma análise da comunicação pública com foco na administração governamental/estatal do trânsito que administra as condições de mobilidade da população, na capital paulista. Parte de conceitos e fundamentos aprofundados por Haswani (2013), para quem “a comunicação pública estatal, obrigatoriamente, deve assegurar os direitos individuais e sociais constitucionalmente estatuídos”.

Pesquisa da Agência Nacional de Transporte sobre mobilidade da população urbana, em relação aos deslocamentos no Brasil, indica que 85% da população é motorizada e 15% é constituída por pessoas não motorizadas. A mesma pesquisa mostra que 60% dos deslocamentos são realizados através de transporte coletivo e 40% são realizados individualmente (MATTEI, 2011). Deste modo, o sistema de trânsito ocupa um papel de destaque sob o aspecto socioeconômico, na medida em que envolve, no dia a dia, praticamente os cidadãos de todo o mundo, no exercício do seu direito de ir e vir, de se locomover livremente, para a satisfação de suas necessidades, em busca de seu bem-estar e o da comunidade em que vive.

Para situar este estudo no contexto das ciências da comunicação, optamos por autores e teorias que estabelecem interface entre a comunicação as ciências sociais e humanas no contexto da sociedade globalizada contemporânea. O quadro de análise inicial contempla autores como Edgar Morin, Jürgen Habermas, Pierre Lèvy, Raymundo Faoro, Gaudêncio Torquato, Boaventura de Sousa Santos, Muniz Sodré e Milton Santos.

Para embasar teoricamente conceitos e teorias de comunicação pública, optamos por autores brasileiros, latino-americanos e europeus, entre eles: Haswani (2012), Matos (2006), Kunsch (2012) e outros.

O conceito de mobilidade urbana não será abordado nesta análise, mas se insere no desenvolvimento da pesquisa acadêmica, que tem como um dos objetivos centrais, relacionar o papel da comunica-

ção governamental/estatal com as políticas de mobilidade na cidade de São Paulo.

Tendo em vista a escassez de bibliografia sobre comunicação com o foco governamental/estatal, um dos objetivos metodológicos do estudo proposto é desenvolver a pesquisa bibliográfica. O campo específico de observação para a abordagem teórica, metodológica e prática, é a gestão do trânsito na cidade de São Paulo. Um dos objetivos é relacionar a comunicação estatal no trânsito com políticas públicas de mobilidade integrada.

Na atualidade, a comunicação, com foco na administração estatal, mesmo as mais profissionalizadas, como a da Prefeitura de São Paulo, ainda estão centradas no âmbito dos ocupantes de cargos políticos e administrativos, “numa certa continuidade das estratégias de campanha eleitoral e marketing político”, como analisa Matos (2006). Ela estuda as articulações da comunicação pública com a comunicação política na esfera pública, e acredita que “os conceitos vêm sendo ampliados e reconfigurados, tanto do ponto de vista prático quanto teórico, aproximando-se cada vez mais da democracia e da cidadania”. (MATOS, 2006, p. 71)

Para esta produção acadêmica e científica, em fase inicial, consideramos a abordagem transdisciplinar e o pensamento complexo de Edgar Morin (1982):

O pensamento complexo deve preencher várias condições para ser complexo: deve ligar o objeto ao sujeito e ao seu ambiente; deve considerar o objeto, mas como sistema-organização levantando os problemas complexos da organização. Deve respeitar a multidimensionalidade dos seres e das coisas. (MORIN, 1982, p. 244)

## **Herança histórica**

Na obra de Raymundo Faoro (1976) resgatamos a história das

oligarquias brasileiras e as primeiras manifestações da comunicação do poder público no Brasil. O autor “expõe também as origens, na formação do Estado português, da nebulosa fronteira ainda hoje existente entre o que é público e o que é privado”, como analisa Haswani (2006, p. 31).

A antiga antinomia metrópole-colônia dá lugar a outra, Estado-nação, com energias divorciadas, ex-cêntricas no miolo e ajustadas apenas na superfície. Entre as duas entidades em confronto, o cidadão só percebe o poder público, o bacamarte, no dia da eleição; o voraz cobrador de imposto, na vida diária. (FAORO, 1976, p. 388)

A obra de Muniz Sodré (2012) estimula a refletir qual tem sido o desempenho da comunicação pública no governo municipal, especificamente na gestão do trânsito na capital paulista, conforme propõe este projeto? Será que focada nos interesses do mercado financeiro e da indústria automobilística, pautados pela lucratividade?

O capitalismo contemporâneo é ao mesmo tempo financeiro e midiático: financeirização e mídia são as duas faces de uma moeda chamada sociedade avançada, essa mesma a que se vem apondo o prefixo (pós-industrialismo, pós-modernidade etc.). Se antes a comunicação e a informação, sob a égide da sociedade produtivista, podiam ser analisadas como *despesa extra* do capital, hoje elas têm lugar de destaque no processo de unidade do conjunto, como biombo da financeirização, isto é, de um novo modo de ser da riqueza. (SODRÉ, 2012, p. 16)

## Privatização da esfera pública

Para entender as origens das concepções de público e privado, este projeto busca fundamentação nos estudos de Jürgen Habermas (2003), filósofo alemão da Escola de Frankfurt. Em inúmeras obras, desenvolveu um importante conceito sobre aspectos da sociedade civil como agente político. Habermas (2003, p. 9) analisa o tipo de esfera pública burguesa, sob uma perspectiva histórica e sociológica. O conceito de público surge na Europa a partir da Revolução Francesa.

O autor diferencia público do privado, que aparece na Europa como “o sem função pública ou oficial, do qual se desenvolve o conceito de “sociedade civil”. Habermas (2003) trata da reestruturação da esfera pública tomando como referencial histórico a evolução da imprensa, que considera uma instituição da esfera pública por excelência. Ao resgatar a história dos grandes jornais, na segunda metade do século XIX, o autor demonstra que a imprensa se torna manipulável na medida que ela se comercializa:

Desde que a venda da parte redacional está em correlação, a imprensa se torna manipulável com a venda da parte dos anúncios, a imprensa, que até então fora instituição de pessoas privadas enquanto público, torna instituição de determinados membros do público enquanto pessoas privadas, ou seja, ‘pórtico de entrada de privilegiados interesses privados na esfera pública’. (HABERMAS, 2003, p. 217-218)

Torquato (2010, p. 117) sustenta que, “quando se coloca em pauta o planejamento da comunicação para o sistema público, deve-se considerar a grave realidade de um Estado que deixou de ser capaz de planejar”. Na perspectiva do modelo sistêmico preconizado pelo autor, este projeto pretende avaliar as estratégias de comunicação na gestão do trânsito da Prefeitura de São Paulo. Verificar se foram definidas e

praticadas em sintonia com uma política pública para a mobilidade no trânsito da metrópole, com toda a sua complexidade.

Neste sentido, um dos objetivos deste estudo é caracterizar as estratégias e atividades de comunicação desenvolvidas na estrutura organizacional da Companhia de Engenharia de Tráfego — CET e na Secretaria de Comunicação da Prefeitura, considerando suas atribuições e atividades de gestão e gerenciamento do trânsito. Para Torquato,

[...] As estruturas de comunicação dos governos, em nível federal, estadual e municipal, devem ser profissionalizadas. Em primeiro lugar, tais estruturas devem possuir profissionais qualificados. Depois, precisam trabalhar com produtos bem delineados nas áreas de comunicação jornalística, editoração, relações públicas, propaganda, pesquisa, articulação com a sociedade e eventos. É preciso que as estruturas trabalhem com um conceito sistêmico de comunicação, evitando a disparidade de linguagens. Observa-se que o setor de relações públicas às vezes está distanciando da área de imprensa, que por sua vez está afastada da editoração e da publicidade e assim por diante. A estrutura deve ter comando único para preservar a harmonia das linguagens. (TORQUATO, 2010, p. 90)

## **Papel da imprensa**

O jornalismo “é uma disciplina de informação, que pauta e apura fatos considerados relevantes para sua linha editorial e dispõe os relatos e as opiniões em formatação apropriada à sua audiência ou clientela”. Define Haswani (2013, p. 97) em seu estudo, no qual trata a imprensa, em geral, como público-alvo da informação e da comunicação estatal.

Como uma atividade de grande credibilidade perante a po-

pulação, no Brasil, reconhece seu papel disseminador de informações que garantem direitos fundamentais, que constituem, em tese, dever do Estado. Numa análise do contexto atual da comunicação em rede, Sodré (2012) avalia que a Internet veio realmente para mudar as relações sociais. Mas falta definir a direção. Ele considera o papel do jornal imprescindível, mas entende que “os grandes momentos da história perpassam o jornalismo”.

### **Comunicação estatal e a sociedade**

As manifestações que tomaram as ruas de São Paulo, no junho de protestos históricos, reacendem o debate sobre a estrutura de transporte público, que expõe o planejamento urbano insuficiente, a ausência de políticas públicas capazes de atender a demanda e buscar soluções para a histórica problemática do trânsito.

O Movimento Passe Livre (MPL) foi o estopim dos protestos que se espalharam por todo o País, com repercussão no exterior, estampando a indignação nacional nos principais veículos da imprensa internacional. Com adesão da população e da imprensa nacional, cunhado como “grito das ruas”, expõe, publicamente, a falta de transparência dos investimentos e os problemas estruturais do setor de transporte na cidade de São Paulo.

Após os protestos que exigiram a redução do valor de R\$ 3,20 para R\$ 3,00, a população nas ruas levou o prefeito Fernando Haddad (PT) a convocar uma reunião extraordinária do Conselho da Cidade, no dia 18 de junho de 2013. No dia seguinte, a revogação foi anunciada em conjunto com o governador Geraldo Alckmin (PSDB).

“A população não sabe de que maneira os gastos podem ser reduzidos, como não sabe quem lucra com o sistema implantado”, relata a reportagem de Rodrigues e Barbieri (2013). Embora o direito de ir e vir seja considerado um direito fundamental, o direito ao transporte público não é garantido, de forma direta, pela Constituição. Em entrevista ao *Jornal do Campus*, Virgílio Afonso da Silva, professor de direitos

fundamentais da Faculdade de Direito da USP explica que “apenas no rol de direitos dos trabalhadores, ao definir o salário mínimo, a Constituição estabelece que ele deve ser capaz de atender às suas necessidades, incluindo transporte”. Como exemplo, a reportagem comenta pesquisa de 2010 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 37 milhões de brasileiros não tinham como pagar a condução diária.

“Quanto mais pobre é o indivíduo mais dependente ele é de transporte coletivo”, aponta o geógrafo Milton Santos (1990/2009) em um estudo socioeconômico sobre as condições de transporte e trânsito em São Paulo. O geógrafo já previa, na década de 1990, uma tendência que hoje se comprova: a “imobilidade relativa” na metrópole.

Com base em dados de fontes como Dieese, FIPE e IBGE, Santos (2009, p. 88) constata que “a população de baixa renda da sociedade urbana, na metrópole, está subordinada a meios de locomoção precários, pelos quais devem pagar uma parcela cada vez maior de seus ganhos”.

A reportagem comenta ainda que o valor da passagem não é o único fator que dificulta a mobilidade urbana na capital paulista. O paulistano passa cerca de 80 minutos por dia no transporte público. Desse total, 25% é gasto só na espera dos ônibus, cerca de três dias do ano. Morar longe do trabalho é outro fator relacionado com o elevado tempo gasto no trânsito.

O planejamento também influencia o tipo de transporte a se investir. Na década de 1930, quando foi feito o Plano de Avenidas para a cidade era o momento em que se estava definindo entre o transporte sobre os trilhos e sobre pneus. Este prevaleceu, como explica a professora Maria Cristina Leme, coordenadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional da FAU USP.

O sistema sobre pneus foi implantado até a década de 1960 e complementado pelas vias expressas, as marginais. Como o transporte sobre trilho exige planejamento a longo prazo e alto investimento, a curto prazo, a coordenadora do Laboratório de Urbanismo da Metrópole – LUME, considera fundamentais os investimentos em corredor-

res de ônibus e nas linhas de metrô cujas obras estão em andamento. Ela defende investimentos na multimodalidade – ônibus, metrô, trem e bicicleta, funcionando de forma articulada, com alcance metropolitano, não apenas municipal.

### **Das redes sociais para as ruas**

Será o momento de rever conceitos de cidadania, garantia de direitos, esfera pública, transparência e *accountability*? Como podemos analisar a comunicação entre poder público, movimentos sociais e a população durante os protestos, em junho, pela revogação do aumento de tarifas de transporte?

O estopim das manifestações foi o movimento que reivindicava a revogação do aumento da tarifa de transporte. Com o apoio de grande parte da mídia e da população, as passeatas passaram a incluir outras demandas, como o fim da corrupção e melhorias em áreas como saúde e educação.

Em um pronunciamento à nação, transmitido em rede nacional de rádio e TV, a presidente Dilma Rousseff propôs um pacto com governadores e prefeitos do país, focado em três pontos: primeiro, a elaboração do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que privilegie o transporte coletivo. Segundo, a destinação de 100% dos *royalties* do petróleo para a educação. Terceiro, trazer de imediato milhares de médicos do exterior para ampliar o atendimento do SUS.

Após duas semanas de protestos nas ruas organizados pelo Movimento Passe Livre, o governador Geraldo Alckmin (PSDB) e o prefeito Fernando Haddad (PT) cedem e revogam, no final de junho de 2013, o aumento de tarifas de ônibus, trens e metrô que havia entrado em vigor, na capital paulista, no início do mês. Na capital, o preço da passagem volta a R\$ 3,00; no Rio, o prefeito Eduardo Paes (PMDB) anuncia a redução da tarifa de R\$ 2,95 para R\$ 2,75. Várias outras cidades do Brasil também anunciaram redução.

“Há uma opinião pública mais exigente, que cobra critério

dos governantes”, avalia José Álvaro Moisés, diretor científico do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP e professor da FFLCH. Ele considera difícil avaliar os protestos de uma maneira objetiva, porque conjugam vários fatores ao mesmo tempo: desde grandes eventos esportivos até as inúmeras denúncias sobre corrupção. Lembra que as pesquisas já vinham mostrando o descontentamento da população com os partidos políticos. “Uma boa parte da população julga que a maioria dos partidos age em prol de seus próprios interesses e não da população em geral.” (RODRIGUES e BARBIERI, 2013)

Em São Paulo, no dia 13 de junho, houve uma das mais fortes repressões policiais da série de protestos pelo país. Um dos fatos simbólico socorreu quando Giuliana Vallone, repórter da *Folha de S.Paulo*, foi alvejada por uma bala de borracha no olho. Na manifestação seguinte, a número de pessoas que foram às ruas cresceu de forma substancial.

Leandro Batista, professor de propaganda ideológica da Escola de Comunicação e Artes (ECA/USP), acredita que “a repercussão da violência na Internet contribuiu para alimentar ainda mais a discussão nas mídias sociais e aumentar a participação nas manifestações”. Ele vê como uma resposta que precisava ser dada. Para a professora Elizabeth Balbachevsky, do Departamento de Ciência Política da FFLCH, os protestos nas ruas evidenciam “capacidade da opinião pública de reagir à crescente fragilização das instituições de representação e impor limites ao comportamento apático das lideranças políticas”. (RODRIGUES E BARBIERI, p. 7)

### **Comunicação sem fronteiras**

“Uma consciência surgiu. Seus frutos virão a longo prazo.” Pierre Lèvy

Uma das maiores autoridades do mundo nos estudos da cibercultura, Pierre Lèvy afirmou, em entrevista concedida ao jornal *O Globo*. O filósofo francês comentou os protestos no Brasil ao longo do

mês de junho. Reconhece que há uma nova geração de pessoas bem educadas, trabalhadores com conhecimento, usando a Internet e que querem suas vozes ouvidas (MIRANDA, 2013). Ele considera a onda de protestos, a manifestação de uma comunicação sem fronteiras, não controlada pela mídia.

Mais que uma identidade em rede, Lévy percebe uma inteligência coletiva e necessidade de mais transparência. “Outro aspecto dessa nova ideologia é o desenvolvimento humano que depende de educação, saúde, direitos humanos.” (MIRANDA, 2013)

Embora defenda que os governos devem atuar com mais rigor contra a corrupção, ser mais transparentes, investir mais em saúde, educação e infraestrutura, Lévy entende que a solução não está apenas nas mãos dos governos. “Há uma mudança cultural e social autônoma em jogo.”

Sobre a ausência de lideranças, compreende a falta de líderes sinal de uma nova maneira de coordenar, em rede. Neste momento, acredita que as lideranças sejam desnecessárias. Ele também considera precipitado esperar resultados diretos e imediatos a partir dos protestos, “nem mesmo mudanças políticas importantes”.

Como sustenta Lévy, há uma nova consciência, um choque cultural que terá efeitos a longo prazo na sociedade brasileira. Ele sublinha que a discussão das instituições é mais importante do que o resultado. Para ele, a revolta brasileira está acima de qualquer evento emocional, social e cultural.

É o experimento de uma nova forma de comunicação. A sociedade brasileira ultrapassou o limite. Não se trata de desconfiar da mídia ou do que aparece nas redes sociais. Você não confia na mídia em geral, você confia em pessoas ou em instituições organizadas. Uma consciência surgiu, e seus frutos virão a longo prazo. (MIRANDA, 2013)

## **Publicidade da instituição pública**

A Prefeitura de São Paulo iniciou, na noite de 16 de julho, uma campanha publicitária pró-mobilidade urbana. A campanha anuncia faixas exclusivas para ônibus e reforça compromisso da gestão de Fernando Haddad com transporte público. A veiculação ocorre um mês depois da série de manifestações que, a partir da capital paulista, mobilizou todo o País em torno de uma ampla agenda de mudanças (entre as quais a melhoria do transporte e outros serviços públicos).

No anúncio, a gestão de Fernando Haddad (PT) aborda as novas faixas exclusivas para ônibus que estão em fase de implantação. Logo no início, destaca-se que “a cidade que a gente quer é aquela que dá preferência para o transporte público”. Ao final, prometeu 220 quilômetros de faixas exclusivas até o final do ano, um transporte mais eficiente e menos dispendioso para o erário municipal.

Para Haswani (2013, p. 154), a prática de todas as modalidades de comunicação pública estatal, inclusive a que prevê a publicidade de obras e serviços, pelos órgãos governamentais, deve ser pró-ativa como mecanismo de garantia de direitos fundamentais e sociais da população. Para Torquato, o desafio da comunicação pública nas instituições públicas é aproximar seus serviços da sociedade.

Espera-se que esta reflexão e os resultados da pesquisa acadêmica e científica, em curso, possibilite contribuições para estimular o debate sobre a urgência de revisão e redefinição de práticas e modelos de comunicação pública, que também são questionadas por não representar em todos as esferas de governo, os reais interesses da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. v. 1. Porto Alegre: Globo: 1976.
- GRANETTO, Ederson. Conversa com o professor Muniz Sodré, da UFRJ, sobre o livro Reinventando a Educação: diversidade, descon-colonização e redes. *YouTube*. Rio de Janeiro, 19 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=XzlIX98vuKw>> Acesso em: 18 jan. 2013.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação Pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. Comunicação Governamental: em busca de alicerce teórico para a realidade brasileira. *Revista Organicom*, São Paulo, Ano 3, Nº 4, ECA/USP, 2006.
- KAÇOUSKI, Marina. *Comunicação pública: construindo um conceito*. In:
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (Org.), *Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*, São Paulo: ECA/USP, 2012.
- MATOS, Heloiza (Org.), *Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*, São Paulo: ECA/USP, 2012.
- \_\_\_\_\_. Comunicação política e comunicação pública. *Revista Organicom*, São Paulo, nº 4, ECA/USP, 2006.
- MATTEI, Juliana Flávia; AMORIM, Laura Lúcia da Silva; LIEDKE, Mônica Souza. Trânsito urbano: o limiar do caos? Políticas de gestão e mobilidade urbana. *RFD — Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 19, jun./dez 2011.
- MIRANDA, André. Pierre Lévy comenta os protestos no Brasil: “Uma

consciência surgiu. Seus frutos virão a longo prazo”. *O GLOBO*. Rio de Janeiro, 26 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.globo.com/19t6XAT>> Acesso em: 20 jul. 2013.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Mira-Sintra: Europa América, 1982.

RODRIGUES, Paloma e BARBIERI, Roberta. SP reacende debate sobre estrutura do transporte. *Jornal do Campus*. São Paulo, 2ª quinzena, Junho/2013, Em Pauta.

SANTOS, Milton. *Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SODRÉ, Muniz. Comunicação: um campo em apuros teóricos. *Matrizes*: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade de São Paulo, São Paulo, Ano 5, nº 2, p. 11-27 jan./jun. 2012.

# **No desenvolvimento do turismo regional — Uma questão de direitos e oportunidades de deliberação**

Patricia Guimarães Gil

## **RESUMO**

O texto busca vincular a comunicação pública ao desenvolvimento social e humano, a partir da perspectiva deliberacionista. Para tanto, argumenta a favor do direito à informação e à argumentação, como pré-requisitos de empoderamento da sociedade civil, e apresenta as atribuições do Estado no fortalecimento de uma cultura política realmente democrática. Tais reflexões se aplicam aos projetos de fortalecimento do turismo local no Brasil, em especial à análise sobre a estrutura proposta pelo governo federal para o Programa de Regionalização do Turismo.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação Pública; Desenvolvimento Local; Turismo Regional; Direitos Sociais; Deliberação.

## **Introdução**

O avanço dos estudos sobre a comunicação pública, em especial no Brasil, acompanha de perto o amadurecimento da democracia. O trabalho de consolidação do conceito e a sistematização tanto dos pressupostos como da pragmática da comunicação pública ainda está longe de se completar. Mas os debates em torno do tema indicam não apenas um caminho paralelo ao curso da história política mais recente do País, como também apontam para a recondução do processo democrático em outras direções. Nesse sentido, o percurso teórico nesse campo novo da comunicação suscita diferentes proposições para a postura das instituições do Estado e para o fortalecimento da sociedade civil. Seu foco é a melhora nas relações entre esses dois planos da governança política, com resultados na realidade concreta dos cidadãos.

É a partir desse cenário que o presente texto se constrói. Seu objetivo, já na primeira parte, é problematizar a relação entre comunicação pública e direitos sociais, com a compreensão de que as pessoas

devem ter a oportunidade de vivenciar a cidadania nas comunidades em que estão inseridas – onde exercitam propriamente a promessa democrática. Nessa perspectiva, pretendemos abordar a comunicação como elemento fundamental do desenvolvimento local e regional, para então debater o papel do Estado e a articulação com a sociedade civil numa esfera pública de debate.

Tais reflexões se assentam sobre a teoria da democracia deliberativa, articulada com a exigente normatização da comunicação pública estatal, que vem sendo bastante pesquisada por estudiosos italianos e, mais recentemente, também por brasileiros. As referências teóricas iluminam o estudo empírico sobre o Programa de Regionalização do Turismo, lançado em 2013 pelo governo brasileiro, e que tem como alvo a promoção do desenvolvimento local. As análises sobre o desenho deliberativo proposto pelo Ministério do Turismo, bem como sobre o *lugar* da comunicação nessa política pública, são apresentadas na segunda parte deste artigo, seguidas pelas considerações finais.

## **1. Comunicação, Democracia e direitos**

A natureza da comunicação pública está vinculada com a fundação da democracia, na passagem para a modernidade, e com o surgimento da sociedade civil. À medida que a unidade monárquica e a estrutura feudal sofriam um processo de descentramento, com a ascensão da burguesia e a redivisão de poderes do Estado, uma emergente ordem social tomava a cena nos novos ambientes urbanos. Esse movimento estava diretamente associado à *tomada de fala* por parte da comunidade dos cidadãos que veio a ser chamada de sociedade civil. Esse percurso filosófico é feito no já clássico *Manuale di comunicazione pubblica*, de Paolo Mancini (2008), que apresenta a relação intrínseca entre esses três conceitos desde Aristóteles, passando pelos iluministas e por Hegel. É a partir deste ponto que se fundam as bases para as concepções predominantes hoje sobre comunicação e esfera pública – ideias elementares para a conformação da teoria da democracia deliberativa.

O nascimento da sociedade civil apresenta uma dimensão conflituosa, em sua essência. É nela que se forma o conjunto de questionamentos dirigidos ao Estado. São demandas e críticas originadas no âmbito da vida concreta dos cidadãos que, de forma mais ou menos organizada, se dirigem às instituições estatais para que produzam respostas e soluções (MANCINI, 2008, p. 16). A sociedade civil, portanto, se distingue tanto dos poderes econômicos quanto administrativos (HABERMAS, 2003, p. 22; HABERMAS, 1995, p. 40). Ela se constitui das relações cívicas entre os cidadãos e seu *cimento* é a solidariedade entre as pessoas que se reconhecem como parte de uma mesma comunidade de direito. Ela “abrange o domínio das associações voluntárias, os movimentos sociais e outras formas de comunicação pública, como os *media*” (MAIA, 2011, p. 50).

Entre as diferentes acepções sobre sociedade civil descritas por Bobbio<sup>1</sup>, citado por Mancini (2008, p. 16-17), destacamos a que se refere às formas de associações formadas pelos indivíduos para a defesa de seus interesses em comum. Essa representação ajudou a delinear o conceito próprio de comunicação pública como aquela que, em sua raiz, se refere às questões de interesse público (KUNSCH, 2011), realizada por sujeitos coletivos num processo de debate público (MATOS, 2009; 2011; LÓPEZ, 2011) e orientados ao entendimento, por meio de estruturas específicas de formação da opinião e da vontade políticas (HABERMAS, 1995, p. 43). Quando um conjunto de cidadãos identifica um determinado tema que lhe concerne, coloca-o em discussão e apresenta os argumentos em defesa dessa coletividade, é a sociedade civil que se manifesta num claro reconhecimento de seus direitos.

Estudiosos das ciências sociais reportam o aquecimento da expressão da sociedade civil em defesa dos temas que afetam diferentes interesses. Especialmente a partir dos anos 1980, a crise do Estado do

---

<sup>1</sup> A referência ao autor em livro traduzido para o português em que apresenta esses conceitos é BOBBIO. N. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 13ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

bem-estar social, os conflitos econômicos e o ceticismo sobre a capacidade dos governos de solucionar as crises vigentes teriam acordado a sociedade civil novamente (MAIA, 2011, p. 47-48). Mas acrescentamos a estes fatores a ideia positiva de que a maior consciência de cidadania, ao lado da ampliação das arenas públicas de discussão, tornou-se também um dos mais significativos fatores de impulso da comunicação pública nos dias de hoje (MANCINI, 2008, p. 63).

A chamada segunda geração dos direitos humanos, voltada aos direitos econômicos, sociais e culturais, impulsionou os cidadãos a se apropriarem do senso de pertencimento a determinadas comunidades. Seus integrantes se reconhecem merecedores de oportunidades iguais de saúde, educação, trabalho, e sem distinções de classe, raça, credo ou gênero. À medida que as pessoas tomam mais conhecimento sobre a existência e a defesa desses direitos e os trata como matéria de interesse coletivo, passam também a fomentar um debate público por meio do qual interpelam o Estado. A terceira geração dos direitos, ligada aos ideais de solidariedade e fraternidade (portanto, de direitos coletivos), incluiu no século XX a própria comunicação como garantia a ser assegurada aos cidadãos (HASWANI, 2013, p. 52-53).

Esses reconhecimentos fomentaram tanto a pressão argumentativa da sociedade civil em busca de seus direitos, como levaram administradores públicos em nações democraticamente maduras a normatizar legalmente os procedimentos comunicativos para melhor regular a relação com os cidadãos. Entre essas iniciativas, é importante diferenciar três abordagens efetivas do direito à informação ainda vigentes e que formam o “complexo de cidadania” proposto por Giuseppe Sciortino (1990, *apud* MANCINI, 2008, p. 70). Sua primeira interpretação se refere ao direito de cada pessoa ser informada sobre os atos dos governos, o que nos dirige aos conceitos de abertura e transparência das instituições estatais. Em segundo lugar, trata-se de uma comunicação mais burocrática, que permita ao cidadão simplificar suas ações cotidianas e acessar os serviços públicos. E, por último, há o direito à informação para capacitar o indivíduo a participar da vida comunitária.

ria e do exercício democrático – o que o autor italiano chama de “incremento de sociabilidade”. No Brasil, argumentação semelhante vem sendo defendida por Peruzzo (2005; 2011). A seguir, desenvolveremos a perspectiva da ideia da informação como direito à deliberação.

## 1.1 Deliberação e desenvolvimento

Amartya Sen, prêmio Nobel de economia, desenvolveu originalmente ao lado de Jean Dréze, em seu *Hunger and public action*, de 1989, o conceito de *intitlement*, entendido como um conjunto de bens ou dotações que o indivíduo possui e que lhe são garantidos pela lei. Este pacote inclui bens econômicos, mas também as oportunidades sociais e políticas que permitem à pessoa exercer sua liberdade e, num passo além, alterar as circunstâncias em que vive – o que, no conjunto dos cidadãos, leva ao desenvolvimento de uma localidade ou de um país. Tal abordagem remete a uma perspectiva da ideia de desenvolvimento como liberdade, que vai além da análise econômica clássica de aumento da renda, da atividade industrial de um país ou qualquer outro indicador relacionado estritamente ao mercado (SEN, 2000). Seu foco é a ampliação das capacidades reais das pessoas, como agentes livres para transformar as oportunidades em melhores condições concretas de vida, o que inclui tentar influenciar as ações governamentais. Diante disso, enfatizamos a informação como um *intitlement* primordial, em especial na sociedade contemporânea, que impõe sua exigente ordem comunicacional. Ela permite uma *troca* entre informação, argumentação e pressão discursiva por políticas e ações governamentais favoráveis ao cidadão e a sua comunidade.

Nesse sentido, o direito à informação e sua inclusão no *dote* particular dos cidadãos devem ser entendidos de forma ampla, para que efetivamente sejam considerados como elemento de “troca” (como um bem). Para melhor compreendermos em que medida a informação pode ganhar essa conotação, é essencial enfatizar o modelo de comunicação que efetivamente confere essa oportunidade. Haswani (2013,

p. 75-87) sistematiza o processo comunicativo diferenciando a simples divulgação do dado (a partir, por exemplo, de estatísticas de saúde pública expostas à sociedade) do compartilhamento entre os agentes. No meio desse caminho, há lugar para informação (que dá forma e interpretação aos dados); para a comunicação propriamente dita, em que já se prevê a circulação de interpretações (e *feedbacks*) entre emissores e receptores; e para o relacionamento, que inclui a possibilidade do diálogo e do debate prolongado no tempo. Mas é no estágio mais dinâmico, o do compartilhamento, que o cidadão efetivamente toma posse do seu direito à comunicação como um agente político efetivo, capaz de produzir influência nas decisões orientadas ao seu interesse.

A abordagem do desenvolvimento humano e social que utilizamos aqui parte da necessidade de que os cidadãos sejam não apenas informados, como de fato tenham a oportunidade (por meio do acesso a fóruns públicos de discussão) de participar da comunicação pública e integrar as decisões sobre os destinos de suas comunidades de maneira deliberada. Na perspectiva habermasiana, segundo Esteves (2003, p. 33), essa dinâmica de troca discursiva e intercompreensiva entre os cidadãos possui uma força emancipatória e, portanto, confere à comunicação pública uma função eminentemente política.

A visão normativa da teoria deliberativa prevê situações ideais de igualdade entre os agentes que se comunicam numa esfera pública independente do Estado e que interagem de forma autônoma, livres de constrangimentos (HABERMAS, 2008, p. 10). Como alternativa aos modelos republicano e liberal de democracia, Habermas construiu uma proposta em que “tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora” (HABERMAS, 1995, p. 45). Por isso, o modelo discursivo é chamado de radicalmente procedimentalista (BENHABIB, 1994, p. 89), o que permite a abertura a uma agenda plural de movimentos sociais em busca de reconhecimento de seus direitos e de emancipação. As redes associativas da sociedade civil devem então contribuir no processo para encaminhar

as demandas de uma maneira discursivamente estruturada a ponto de produzir o chamado *poder comunicativo*. Cabe a esse poder romper um sistema de comportas, partindo da periferia do sistema para influenciar as instituições administrativas estabelecidas no centro, onde são produzidas as leis e as políticas públicas. As decisões são legitimadas exclusivamente a partir desses fluxos comunicacionais originados na vida cotidiana (HABERMAS, 2003, p. 30-91). É exatamente esta a ideia de esfera pública, como domínio social em que o debate público ocorre: ela “finca raízes no mundo da vida por meio de sua base na sociedade civil” (GOMES, 2008, p. 86).

Mas, evidentemente, as normas de participação dos cidadãos na esfera pública exigirão dos cidadãos uma capacidade prévia de cognição e articulação de argumentos racionais. Só assim poderão mobilizar-se em torno dos temas de relevância que os afetam, identificando-os na realidade em que vivem e os processando por meio do debate (MARQUES, 2009, p. 21). Habermas é criticado por não indicar como pode ocorrer o empoderamento deliberativo (CHAMBERS, 2009, p. 243). Mas não deixa de reconhecer que seu fluxo de poder baseado no discurso depende de certas condições elementares. Ele afirma que

a privação social e a exclusão cultural dos cidadãos explicam o acesso seletivo a uma participação irregular na comunicação mediada, uma vez que a colonização da esfera pública pelos imperativos do mercado conduz a uma paralisia peculiar da sociedade civil (HABERMAS, 2008, p. 20).

As desigualdades de *intitlements* entre os cidadãos (materiais, cognitivos, informativos e de capacidade comunicativa) devem ser enfrentadas por uma política de desenvolvimento social e humano. Da mesma forma, a comunicação pública baseada na democracia deliberativa pode colaborar para uma perspectiva do desenvolvimento como liberdade, desde que sejam superadas as diferenças gritantes de participação no debate. Mas deve, antes de tudo, reconhecer os direitos

morais pelos quais todos os cidadãos podem compor o diálogo político (BENHABIB, 2009, p. 126).

Para tanto, devemos compreender o papel do Estado e do sistema político na democracia discursiva. Não se pode imaginar que, mesmo numa esfera pública empoderada e igualitária, as políticas públicas e as leis sejam definidas fora do arcabouço institucional. O que a proposta habermasiana prevê é exatamente a aproximação entre as instâncias formais de governo e as esferas informais de discussão (MARQUES, 2009; GUGLIANO, 2004; GOMES, 2008). Neste sentido, mais do que de procedimentos e regras, a deliberação é feita de colaboração. Concordamos com a perspectiva dialógica de Bohman, para quem

uma teoria da deliberação pública não deveria ser satisfeita meramente através de uma seleção de condições ideais de igualdade procedimental sem referência às condições sociais nas quais esses procedimentos operam (BOHMAN, 2009, p. 40).

O movimento de aproximação entre esfera pública e esferas administrativas – de maneira a empoderar a sociedade civil para a defesa de direitos e do interesse público formalizado em decisões políticas – exige do Estado medidas de compromisso com a comunicação pública, conforme veremos no próximo item.

## 1.2 O papel do Estado

Para demonstrar os estágios evolutivos da comunicação pública, Rolando (2011, p. 28-29) os compara a andares de um prédio. O mais elementar piso, o térreo, é considerado o *balcão de informações* ao qual o cidadão recorre para obter algum acesso à burocracia estatal. No primeiro andar, encontram-se as ações pontuais de comunicação para o apoio à utilização dos serviços públicos, mas de caráter formal. As campanhas publicitárias (com foco na difusão dos atos de governo) estão localizadas no segundo andar. A *laje* acima é o espaço de algumas

especialidades que já compõem a operacionalização da gestão comunicativa. O quarto andar é aberto às massas, por meio das ações que objetivam a ampla visibilidade no sistema midiático. Em um estágio superior estão as iniciativas voltadas à democracia participativa, para a qual a comunicação social se torna a mediadora fundamental entre as instituições públicas e os contextos de vida dos cidadãos. Por fim, a *cobertura* desse prédio abriga uma comunicação com foco nas relações permanentes de reconhecimento entre a instituição e seus públicos, que partilham representações e simbolismos no contexto cultural em que estão inseridos.

É fato que a característica essencial da comunicação pública, bem como da essência da democracia, é a publicidade, aqui entendida em dois sentidos: como oposição ao segredo e, assim, ligada à ideia de transparência; e como vinculada à esfera pública, ao debate e à justificação das opiniões (SILVA, 2011; GOMES, 2008; BOHMAN, 2011). Nesse aspecto, os quatro primeiros andares do prédio de Rolando estão vinculados mais à publicidade como transparência (tanto a partir de uma ação reativa do Estado como ativa, por meio de campanhas). É só a partir do quinto piso que a esfera pública passa a ser envolvida, de uma forma integradora – o que, obviamente, dependerá da disponibilidade da informação.

Para tanto, é função das estruturas administrativas do Estado prover à esfera pública canais informativos e instrutivos sobre serviços públicos, políticas de desenvolvimento e propostas em geral que afetem o bem-estar coletivo. Rumo ao amadurecimento democrático, o segundo passo da comunicação estatal preocupada em aproximar-se dos cidadãos é o de garantir a responsividade, ou seja, estabelecer uma interface de resposta aos cidadãos (SILVA, 2011, p. 128-131). Isso pressupõe considerar as preferências dos indivíduos ou grupos que se expressam perante seus representantes.

O terceiro e mais avançado pré-requisito de uma comunicação democrática de base deliberativa é a porosidade (SILVA, 2011, p. 131-133). O Estado poroso é aquele que não apenas ouve e responde

à vontade da esfera pública, como a inclui no cerne das decisões políticas. Alimentar um fluxo permanente de comunicação com a sociedade – e com esse propósito – significa que a comunicação governamental atingiu o último andar de Rolando e também a dimensão do compartilhamento (HASWANI, 2013), num sentido *forte* de participação. Isso nos remete a uma reinterpretação da comunicação pública como um processo em os cidadãos não sejam tratados “apenas como receptores da comunicação proveniente do governo e de seus poderes, mas também como produtores ativos do processo” (MATOS, 2009, p. 123).

A concretização desse ideal normativo depende de uma reforma administrativa, nos termos defendidos por teóricos italianos especialmente a partir dos anos 1990 (FACCIOLI, 2000) e com foco em duas plataformas: 1) na capacitação dos agentes do serviço público à comunicação dialógica com a sociedade; e 2) na preparação de estruturas institucionais que coordenem o conjunto dessas ações dentro e fora da estrutura burocrática. Algumas palavras-chave devem orientar uma comunicação *com* os cidadãos (e não apenas *para* os cidadãos), segundo Franca Faccioli (2000, p. 62-72): transparência, escuta (das vontades populares), simplificação (para a compreensão geral dos processos e decisões políticas), participação, avaliação e correção (em caso de erros cometidos pelo governo), eficiência e eficácia (dos serviços públicos).

A necessidade de institucionalizar o percurso entre debate e decisões políticas chama a atenção de estudiosos de diferentes correntes da filosofia política (MAIA, 2011, p. 65-66). A análise sobre o Programa de Regionalização do Turismo, presente no item 2 deste artigo, voltará a este tema.

### 1.3 A dimensão local

Para além das instituições, essa *corrente* de comunicação pública com foco na defesa dos direitos e do desenvolvimento precisa que os cidadãos sejam realmente atraídos para o envolvimento com a causa pública – da elaboração ao controle de políticas governamentais. Gu-

gliano (2004, p. 275) sugere que um modelo participativo de democracia deve ser enriquecido a partir de diferentes “canais de representação popular” e de meios efetivos de deliberação pública. Entre os elementos indicados pelo autor, há espaços de discussão que incluam juntos os representantes de governo e da sociedade civil; e que estes, a partir do resultado do debate, tenham seus entendimentos encaminhados aos órgãos estatais. Uma pauta para a discussão entre representados e representantes deve ser formatada, pressupondo a boa vontade dos administradores em não só ouvir as demandas do público ou divulgar seus atos, mas em “compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado” (GUGLIANO, 2004, p. 276). O esboço desse formato de comunicação representaria a experiência de fato democrática porque vivenciada no cotidiano.

Conforme argumentamos neste texto, tanto a perspectiva do desenvolvimento elaborada por Amartya Sen quanto a teoria da democracia deliberativa e os fundamentos da comunicação pública pressupõem a valorização das dimensões locais – ou seja, das bases concretas de socialidade das pessoas. Quanto mais próximos os cidadãos estiverem dos que os representam localmente, melhor serão percebidas as possibilidades de influência sobre o governo local e mais diretamente as decisões políticas poderão legitimar o poder instituído.

A valorização das instâncias locais como centros de decisão caracteriza os modelos mais atuais de desenvolvimento humano (APREA, 2004, p. 29). Projetos públicos elaborados de maneira participativa com as comunidades e baseados na realidade e nos interesses locais devem contar com modelos de comunicação que extrapolem a dimensão das divulgações de dados e informações. A implementação de diferentes espaços de discussão com a sociedade, de maneira a aquecer o fluxo comunicativo entre cidadãos e governos, impõe-se como um desafio para uma política de comunicação pública.

Diferentes experimentos deliberativos vêm sendo testados por pesquisadores na Colômbia, Polônia, Bósnia-Herzegovina, Itália, Índia, entre outros países, como forma de avaliar, na prática, a efetivi-

dade dos procedimentos argumentativos previstos na teoria habermasiana (STEINER, 2012). Eles se mostram como alternativas (com distintos graus de sucesso e diferentes objetivos) para o encaminhamento de propostas para superar divisões sociais, políticas, étnicas e que visem à apropriação de projetos pelos públicos locais.

No estudo que apresentaremos a seguir, analisamos o modelo comunicativo previsto no Programa de Regionalização do Turismo, lançado pelo governo federal brasileiro em 2013. E avaliamos especificamente a proposta de governança, segundo o fluxo de decisões, a partir das dimensões locais até a perspectiva macro (federal). A escolha do turismo como objeto de análise se justifica pelo fato de esta atividade ancorar-se necessariamente numa dimensão coletiva, que depende da colaboração de um conjunto de cidadãos. As escolhas sobre o foco turístico e os discursos de representação que identificam o destino (e convidam os viajantes a conhecê-lo) somente têm sentido e eficácia se os atores locais estão envolvidos com esta missão e conscientes sobre os efeitos de tais decisões sobre suas vidas. Afinal, são ao mesmo tempo agentes dessa indústria (como potenciais trabalhadores ou empreendedores nesse setor) e alvos dos supostos benefícios econômicos e sociais que o sucesso da atividade turística poderá representar em seus municípios e regiões.

## **2. Participação e política pública em turismo no Brasil**

O desenho das políticas públicas em turismo no Brasil é marcado pelo traço centralizador em sua origem, especialmente entre os anos 1930 e 1990. Elaboradas de maneira descendente pelo Estado, de tom cartesiano e burocrático, as diretrizes para este setor ficavam a cargo da ação governamental direta, seja por meio de repasses financeiros ou de incentivos fiscais aos investimentos privados. A importância de uma ação descentralizada começou a crescer apenas a partir de 1992, com o reconhecimento mais explícito da relevância dessa indústria para o desenvolvimento regional. É nesse ano que nasce o Plano

Nacional de Turismo (Plantur), seguido pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em 1994, com a ênfase de envolver a sociedade civil (ARAÚJO; TASCHNER, 2012). É notória a relação dessa iniciativa com o processo de consolidação da democracia brasileira, mas num viés substantivo ou qualitativo de democracia – ou seja, com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações locais. Os textos dessas normas (do Plano e do PNMT) já apontavam a necessidade de instrumentalizar a gestão para garantir a participação da sociedade (especialmente dos investidores ou instituições representativas da iniciativa privada – portanto, com foco mercadológico). Mas pouca ênfase era dada aos procedimentos efetivos de promoção do debate para a formulação das ações locais e para os processos de decisão política.

O PNMT foi substituído, já durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT)/ Roteiros do Brasil, que buscou estruturar o desenvolvimento dessa atividade não mais a partir dos municípios, mas das regiões vocacionadas ao turismo. Uma evidente intenção dessa mudança foi a diversificação da oferta de destinos turísticos ao mercado, rumo ao interior do País (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 274). No primeiro semestre de 2013, a segunda versão deste programa foi lançada e é sobre seu formato que nos debruçamos neste momento.

Repaginado, o PRT manteve a abordagem territorial como seu ponto basilar, mas de forma ampliada para um conjunto de municípios que, articulados, devem proporcionar a ampliação da cadeia produtiva do turismo e a extensão de seus efeitos sobre o desenvolvimento regional (BRASIL, 2013b). A versão atualizada do Programa reafirma ainda o design institucional para sua coordenação – e que, a nosso ver, indica uma estrutura facilitadora tanto da participação das comunidades locais quanto da implementação organizada das decisões potencialmente coletivas. As esferas indicadas se retroalimentam, de maneira que tanto a sociedade civil deve fornecer *inputs* aos órgãos administrativos quanto estes devem fomentar a discussão aberta e dar

*feedbacks (outputs)* aos fóruns de discussão estabelecidos no âmbito da sociedade.<sup>2</sup> Orientadas a partir da vivência local para a coordenação federal, as instâncias da gestão descentralizada formam o Sistema Nacional de Turismo. São elas (BRASIL, 2013a):

- No âmbito **municipal** – No lado *input*, um colegiado local fornece subsídios ao órgão municipal do turismo (secretaria, câmara técnica ou departamento);

- No âmbito **regional** – Devem ser formadas Instâncias de Governança Regional, integrando municípios que compõem o bloco de uma determinada cadeia turística;

- No âmbito **estadual** – O Fórum ou Conselho Estadual de Turismo produz recomendações e encaminha as demandas ao órgão oficial do turismo nos Estados – geralmente, uma secretaria.

- No âmbito **nacional** – Duas instâncias alimentam o Ministério do Turismo (MTur) para que este, num papel geral de fomento e coordenação, responda aos desafios gerais do setor. São eles: o Conselho Nacional do Turismo (formado por representantes diversos do governo federal e de associações da sociedade civil – em sua imensa maioria, representando segmentos privados do mercado) e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais do Turismo.

A diversificação dos atores na fase de implantação inicial do PRT se materializou também na formação da Rede Nacional de Regionalização, por meio da indicação dos chamados Interlocutores Estaduais do Programa (técnicos indicados pelos órgãos oficiais de turismo em cada unidade da Federação), munidos de uma missão multiplicadora dos conceitos e das estratégias nacionais.

A estrutura prevista pelo MTur orienta-se (independentemente dos questionamentos que possamos fazer sobre a motivação neoli-

---

<sup>2</sup> A comprovação de que essa dinâmica realmente é efetiva e cumpre as promessas de participação e colaboração entre instituições administrativas e cidadãos ainda depende de verificação empírica, o que demanda o acompanhamento de um processo mais longo de formação da opinião e da vontade públicas.

beral desse projeto) de baixo para cima ao envolver as dimensões locais, estabelecendo instâncias para a apresentação das demandas concretas das comunidades que devem se beneficiar dos resultados do turismo em seus municípios. Segundo o secretário Nacional de Políticas de Turismo do Ministério, Vinícius Lummertz<sup>3</sup>, o foco do Programa de Regionalização é estruturar o turismo no território a partir de dois pontos centrais: identificação dos potenciais turísticos em cada região e captação de recursos para além da visão do empreendedorismo local.

Identificamos algumas contradições entre o discurso do empoderamento local e o que, de fato, a estrutura do Programa de Regionalização provê. Em primeiro lugar, o mapa da gestão descentralizada proposta pelo MTur já estabelece, no sentido *top-down*, as metas principais a serem perseguidas pelos diferentes atores envolvidos no PRT, em todos os âmbitos. Uma frente de apoio do Ministério aos Fóruns e Conselhos Estaduais, por exemplo, é a “inserção do referencial do Plano Nacional do Turismo na agenda” desses órgãos (BRASIL, 2013a). Encontra-se aí uma afronta ao ideal deliberativo proposto na teoria democrática habermasiana, cujo princípio elementar é o não-constrangimento ao debate, seja de ordem econômica, autoritária (fundamentada no poder político) ou de fechamento da agenda (BENHABIB, 2009).

Há ainda uma imposição de ordem mercadológica sobre a pauta restritiva do MTur. Ela se estabelece na própria descrição do modelo de governança do Programa de Regionalização e de Gestão Descentralizada, a partir de quatro grandes metas a serem alcançadas entre 2013 e 2016: “promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; criar condições para gerar 1.700.700 novos empregos e ocupações; qualificar 65 municípios para o mercado internacional; gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas” (BRASIL, 2013a). A definição

---

<sup>3</sup> Vinícius Lummertz manifestou-se sobre o PRT durante o lançamento de sua versão atual em 15 de maio de 2013, durante o Encontro Nacional do Turismo, em Brasília. Os debates realizados na ocasião foram acompanhados na fase inicial de coleta de dados para a pesquisa de doutoramento em curso.

*a priori* dos objetivos que deverão orientar as ações das instituições deliberativas locais e institucionais acaba, assim, por limitar o potencial emancipatório de um fluxo ascendente de decisão, em que dimensões sociais e humanas possam falar mais alto.

Aos Fóruns e Conselhos Estaduais, por sua vez, cabe uma função de vigilância e controle da pauta de discussões em alinhamento com o plano nacional estabelecido pelo MTur. A macroperspectiva da política turística deve ser contextualizada nos estados (BRASIL, 2013a), segundo uma das funções reservadas às instâncias estaduais. Uma proposta deliberativa deveria prever exatamente o contrário.

No nível mais operacional, o programa prevê que as instâncias locais e estaduais realizem o mapeamento das demandas e as questões polêmicas que necessitem de providências *imediatas*. A visão de curto prazo aponta para o estreitamento da concepção deliberativa, que deve ser entendida como um processo duradouro e de aprendizado (MARQUES, 2009), a partir do qual uma cultura política permite à sociedade civil exercer o direito de ser informada e o direito à voz – “entendendo ‘voz’ como um instrumento que torna os cidadãos mais potentes (*empowered*)” (MAIA, 2011, p. 66) ou que os permite serem valorizados como pessoas morais e, portanto, capazes de contestar as regras e a agenda do debate público (BENHABIB, 2009, p. 126-128). Ao mesmo tempo, um processo de prazo mais estendido permite à formação e à preparação de instituições de Estado verdadeiramente porosas, dentro de um espírito inovador de serviço público, conforme apontou FACCIOLI (2000). Neste processo, é imprescindível aprender a conviver com o caráter intrinsecamente conflituoso e desafiador da esfera pública.

As diretrizes do novo PRT afirmam que a comunicação é um dos campos de ações denominadas estruturantes. Remete-se a ela tanto o papel da informação como o da mobilização para a participação nas instâncias de gestão descentralizada (BRASIL, 2013a, p. 41). Mais especificamente, entende-se a comunicação como meio de distribuição, formação de conhecimento e administração de relacionamentos. Com

foco utilitário, reconhece-se que “essas ferramentas, dinâmicas e flexíveis, assegurarão a excelência dos resultados para a estrutura de gestão, da cadeia produtiva do turismo local, regional, estadual e nacional e para os cidadãos e consumidores” (BRASIL, 2013a, p. 43). Note-se o emprego da comunicação num sentido restrito se comparada à proposta de Kunsch (2012, p. 340), para quem o uso das relações públicas comunitárias deveria voltar-se à intervenção social propriamente dita e à construção de espaços democráticos no segmento turístico.

Um item adicional de preocupação quanto à efetivamente da proposta do MTur é sua excessiva ênfase nas instituições, sem a mesma atenção para os processos comunicativos mais amplos ou para uma agenda de demandas realmente originadas nos territórios. Segundo Araújo e Taschner (2012, p. 85), “há que se atentar para o risco de que esses novos atores, ao serem inseridos nos recém-criados fóruns decisórios, venham a participar *apenas* como avalistas de decisões que visem dar continuidade às velhas práticas”.

### 3. Considerações finais

Neste texto, buscamos construir uma relação teórica coerente entre os conceitos da comunicação pública como meio de desenvolvimento. Para tanto, elaboramos uma proposta de interpretação dos direitos e *intitlements* do indivíduo, inserindo a comunicação (como direito à informação e também à voz) no centro de uma perspectiva de empoderamento do cidadão.

Os argumentos aqui apresentados conduzem à interpretação de que o modelo democrático deliberacionista se materializa numa proposta de comunicação que impele o Estado a um processo urgente de inovação. Se aplicada às políticas de desenvolvimento, a exemplo do Programa de Regionalização do Turismo do governo brasileiro, esta comunicação pode conferir não apenas transparência (no sentido de informar e prestar esclarecimentos), mas também responsividade e, especialmente, porosidade às organizações estatais. Mas, para tanto, é

preciso rever o espaço e o tratamento conferidos à comunicação pública nessas iniciativas e a limitação de sua abrangência, permitindo que ela ultrapasse o estágio do dado ou da informação para efetivamente se confirmar como processo e meio de compartilhamento.

Um programa de gestão participativa, como se pretende o PRT, não pode restringir-se a si mesmo e em sua própria pauta. Isto é, se sua essência é a promoção do debate e da colaboração entre os diferentes agentes envolvidos, deve-se abrir para uma proposta social integradora, no sentido de capacitar os atores concernidos ao debate, numa perspectiva tanto informativa, como instrutiva e de exercício do poder de decisão. Tal orientação implicaria num tratamento igualitário e no respeito moral a todos os cidadãos que têm direito à comunicação e à deliberação.

## REFERÊNCIAS

- APREA, Gustavo. Desarrollo Humano: Necesidades y Derechos em torno a los Medios y Tecnologias de Comunicación. In: PERUZZO, Cicilia M. Krohling (org.). *Vozes cidadãs: Aspectos Teóricos e Análises de Experiências de Comunicação Popular e Sindical na América Latina*. São Paulo: Angellara Editora, 2004. (Coleção Comunicação e mídia). p. 21-40.
- ARAÚJO, Cíntia Möller; CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, Mario Carlos (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p. 257-281.
- \_\_\_\_\_. ; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: BENI, Mario Carlos (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p. 69-86.
- BENHABIB, Seyla. Models of public sphere: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, C. (org.). *Habermas and the public sphere*. 3ª ed., Cambridge: MIT Press, 1994. p. 73-98.
- \_\_\_\_\_. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-141.
- BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Gestão Descentralizada do Turismo*. Brasília, 2013a.

- \_\_\_\_\_. *Programa de Regionalização do Turismo: diretrizes*. Brasília, 2013b.
- CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 239-267.
- ESTEVES, João Pissarra. O Espaço Público Político. In: ESTEVES, João Pissarra. *Espaço Público e Democracia: Comunicação, Processos de Sentido e Identidade Sociais*. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 27-70.
- FACCIOLI, Franca. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Modelli, attori, percorsi. Roma: Carocci Editore, 2000.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008. (Coleção Comunicação).
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas*, Porto Alegre, nº 2, p. 257-283, Jul./Dez. 2004.
- HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade midiática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. *Líbero*, São Paulo, ano XI, nº 21, p. 9-22, Jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II.
- \_\_\_\_\_. Três Modelos Normativos de Democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v. 36, 1995, p.39-53.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação Pública*. Bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública a serviço

- da sociedade e do cidadão. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p. 13-19.
- \_\_\_\_\_. Relações públicas comunitárias nos processos de gestão das atividades turísticas. In: BENI, Mario Carlos (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012, p. 331-344.
- LÓPEZ, Juan Camillo Jaramillo. *Advocacy*: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p. 61-80.
- MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 47-91.
- MANCINI, Paolo. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5.ed. Roma-Bari: Editori Laterza, 2008.
- MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 11-28.
- MATOS, Heloiza. *Capital social e comunicação*. Interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol.4, p. 39-59.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 47-58.
- OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação Pública*. Campinas: Alínea, 2004.

PERUZZO, Cíclia M. Krohling. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*. São Paulo, Alaic, ano 2, nº 3, jul./dez., 2005, p. 18-41.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, cidadania e o direito à comunicação comunitária nas políticas públicas. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloíza. *Comunicação e política: Capital social, reconhecimento e deliberação pública*. São Paulo: Summus, 2011, p. 149-165.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática), vol. 4, p. 23-37.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento e Liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 47-91.

STEINER, Jürg. *The foundations of Deliberative Democracy: Empirical research and normative implications*. New York: Cambridge University Press, 2012.



# **Assessoria de Comunicação Governamental: uma análise da realidade teórica e prática**

Simone da Silva Labres

## **RESUMO**

O presente artigo propõe uma análise sobre a assessoria de comunicação governamental na esfera pública municipal, à luz da bibliografia sobre o tema e das experiências práticas da Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Estrela (RS), em dois mandatos distintos e consecutivos (2008/2012) (2013/2017), objetivando realizar um contraponto entre a teoria e essas duas realidades práticas de assessoramento, a fim de estruturar uma visão mais linear para esse tema e que aborde a realidade e as necessidades encontradas nos Governos.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Comunicação Governamental; Prefeitura de Estrela; Comunicação Integrada.

## **1. Visão bibliográfica**

Muitos governantes se preocupam com o orçamento, com questões para ampliar o desenvolvimento dos municípios, com os serviços que devem ser prestados à comunidade, com a infraestrutura, e inúmeros outros aspectos de importância indiscutíveis. Mas esquecem que, dentre estes, necessitam encontrar ferramentas para se comunicar com os cidadãos, informar as ações do governo e ouvir o que a comunidade tem a dizer dos serviços prestados, e juntos constroem um município democrático e fortalecido.

Rego (1985, p. 44) afirma que a comunicação governamental é uma vasta rede formal criada dentro das estruturas governamentais, e que: “Seu objetivo primordial é levar à opinião pública fatos de significação, ocorridos na esfera governamental”. O autor ainda salienta que o trabalho desenvolvido por esta rede deve ser visto como uma via de mão dupla, em que tanto o governo como a sociedade devem ser atuantes no processo. Weber, em trecho de seu artigo na obra de

Kunsch (2011, p. 99), coloca que: “O Estado cumpre os princípios da comunicação pública regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania”. Na Comunicação Governamental são as políticas de comunicação que norteiam o trabalho de qualquer assessoria, sendo necessário ter esta política bem definida, pois é a partir dela que se estrutura o planejamento e todo o trabalho da equipe de comunicação. Para Liedtke (2002, p. 26), as políticas de comunicação:

[...] funcionam – ou, pelo menos, devem ser priorizadas – como instrumento de valorização das ações do poder público, um processo de intercâmbio e sustentação da gestão”. Por este motivo devem estar ajustadas conforme a política de cada governo, assim sendo capaz de desenvolver iniciativas que tenham nexos com o perfil da gestão que está no poder. (LIEDTKE, 2002, p. 26)

Nesse sentido, Torquato (2002, p. 84) coloca que: “O desafio da comunicação na instituição pública é aproximar seus serviços da sociedade”. E que, para isso é preciso trabalhar com: “produtos bem-delineados nas áreas de comunicação jornalística, editoração, relações públicas, propaganda, pesquisa, articulação com a sociedade, eventos”. Mas destaca que a comunicação não faz milagres, que se o serviço público, a essência do governo for ruim, ela não tem o poder de consertar isso.

Rego (1985, p. 53-54) salienta que a comunicação governamental deve trabalhar apoiada em valores como: “Governo de portas abertas, compromisso com a democracia, com o povo, simplicidade, competência, profissionalismo, sem favoritismo”, e que o conceito do Governo deve, desde o início, ser bem trabalhado para evitar a fragmentação do projeto governamental ao decorrer do trabalho.

A estruturação de uma assessoria de comunicação governamental deve partir de uma visão ampla da realidade vivida pela gestão

que está no poder. Esta assessoria deve deter o conhecimento, mesmo que básico, de todas as frentes do governo, do setor jurídico ao financeiro, assim como da sociedade, ser interdisciplinar, flexível, capaz de ser a porta-voz da administração pública. Sua atuação não abrange somente a produção de matérias para virarem notícias, ou de folhetos e filmetes para propagar a imagem de um bom governo, como apresentado no regime militar.

A assessoria de comunicação exigida na atualidade deve abranger desde a comunicação e organização interna, à iniciativas para melhor utilização de todas as ferramentas de comunicação existentes para o relacionamento do governo e seus públicos, sempre planejando, pesquisando, controlando e avaliando sua estrutura de trabalho, de maneira integrada, envolvendo principalmente as três áreas da comunicação: Relações Públicas, Publicidade e Propaganda e Jornalismo.

Liedtke (2002, p. 27) ressalta que a comunicação governamental deve ser:

[...] organizada interdisciplinarmente, ou seja, trata-se de um composto de instâncias profissionais que atuam integradamente na sua execução – principalmente as áreas de Relações Públicas, Publicidade e Propaganda e Jornalismo (Assessoria de Imprensa) – [...]. Com a contribuição dos outros setores que apoiam este trabalho de comunicação, como a editoração, a televisão, o rádio entre outros, sem esquecer das ações de comunicação informais. (LIEDTKE, 2002, p. 27)

Rego (1985, p. 44), dezessete anos antes de Liedtke, já defendia esta visão e salientava que, a comunicação governamental envolvia: “em seu sistema e seus fluxos, as atividades de jornalismo, das relações públicas, da publicidade, da propaganda, da editoração, do cinema, do rádio, da televisão, além de ações de comunicação informal”. Haswani (2013, p. 97) complementa esse pensamento colocando que: “Experi-

ências profissionais e pesquisas vêm demonstrando que a plenitude dos resultados de planejamento de comunicação depende da conjunção das três especialidades de modo a atingir divulgação (sempre), persuasão e sintonia (quando necessário)”.

Fossati (2006, p. 89) sustenta que: “[...] a estrutura de comunicação, além de integrar todas as atividades de comunicação, deve, de alguma forma, estar vinculada ao gabinete do prefeito, ou a uma secretaria especial [...]”, para assim ter visibilidade dentro da estrutura governamental, e acesso a todas as fontes necessárias para a realização de um trabalho adequado. Haswani (2013, p. 165) sublinha:

“O ponto de partida é a localização da comunicação em posições estratégicas no organograma da administração do Estado, situando-se legal e operacionalmente nos seus centros de decisão.”. Para entender como se dá este trabalho é importante falar um pouco sobre as funções e atribuições de cada área. (HASWANI, 2013, p. 165)

O Jornalismo é o responsável por dar visibilidade ao governo nas diversas mídias, sem que isso reflita em gastos públicos, buscando sempre atender as indagações da comunidade, sendo informativo, mostrando de forma clara o trabalho realizado pela administração pública, sugerindo pautas diárias para atender a demanda das diferentes secretarias do governo e do gabinete, organizando material escrito, de áudio e vídeo, deixando estes acessíveis a todas as mídias, além de ser o responsável por alimentar de forma permanente a web, com informações de interesse público.

Fossati (2006, p. 86) salienta que: “O jornalismo, através da assessoria de imprensa, representa um elo relevante entre o poder público e os meios de comunicação”, é este profissional que tem o maior contato com as mídias, que produz material qualificado para estas e que monitora os conteúdos produzidos por esta em relação ao governo, através da clipegem. Haswani (2013, p. 97) define o papel do jornalis-

mo como a área da informação que “pauta e apura fatos considerados relevantes para a sua linha editorial e dispõe os relatos e as opiniões em formatação apropriada à sua audiência ou clientela”. Ao trazer esse pensamento para dentro de uma assessoria de comunicação governamental, a “linha editorial” seria o governo e a “audiência ou clientela”, as mídias e a comunidade.

A Publicidade e Propaganda é a responsável pelas campanhas e atividades promocionais na comunicação governamental. São os publicitários que transformam a realidade do governo em imagem, cor, som e forma. Este profissional tem a responsabilidade de tratar a linguagem do governo, fazendo com que os cidadãos se identifiquem com o que é dito e compreendam a mensagem da maneira correta, transformando esta, quando preciso, em uma linguagem institucional, e promocional, como no caso das campanhas referentes aos projetos sociais das secretarias.

Os trabalhos desenvolvidos por esta área são, de modo geral, sinônimo de valores muitas vezes expressivos, a exemplo de *outdoors*, cartazes, *folders*, filmes, *spots* em rádios, etc. Por isso, devem trabalhar cautelosamente, buscando atender, assim como o jornalismo, todos os meios de comunicação, não se limitando apenas aqueles com maior audiência. É preciso ter conhecimento de todas as mídias para produzir materiais adequados para cada uma. Fossati (2006, p. 88) ressalta que: “As campanhas publicitárias devem ter para o mandatário político a função de passar credibilidade, informar seu público sobre as suas obras, ações do governo, ações administrativas”. Jamais promovendo uma pessoa ou um partido.

As administrações públicas municipais possuem contrato com uma agência de Publicidade e Propaganda terceirizadas, contratadas por licitação. O departamento de Publicidade e Propaganda, dentro dos governos, detém, neste sentido, o poder de ser o agente governamental que coordena o trabalho desta agência, sempre salientando a política do governo e sustentando esta empresa terceirizada com informações.

Para gerenciar a estrutura de comunicação governamental,

ambas as áreas estão aptas, porém é importante falar do profissional de Relações Públicas, por ser especialista em públicos, relacionamentos e comunicação, e por buscar sempre a produtividade da relação entre organização e seus públicos, sendo esta conflituosa ou não. Este profissional utiliza-se de ferramentas de gestão e comunicação para exercer sua função, uma vez que trabalha com o pensamento estratégico e administrativo para se relacionar com cada tipo de público e área de atuação do governo e da comunicação.

Várias publicações a respeito da importância e das características deste profissional defendem seu papel de gestor do processo de comunicação. Para Fossati (2006, p. 58), dentre várias características do profissional de Relações Públicas, pode-se destacar “[...] a característica de interagir, harmonizar interesses e influenciar a percepção dos públicos”. Simões (2001, p. 86) salienta que o profissional de Relações Públicas busca exatamente: “[...] a cosmologia, a harmonia, a compreensão mútua, na relação entre as organizações e seus públicos [...]”, salientando ainda que cada situação deste relacionamento é inusitada, e diferente umas das outras, e que cabe a este profissional, no entanto, construir solução mais adequada para cada situação.

Segundo Kunsch (2009, p. 198), o Relações Públicas tem como principais objetos: as organizações e seus públicos, e trabalha: “[...] promovendo e administrando relacionamentos e, muitas vezes, mediando conflitos, valendo-se, para tanto, de estratégias e de programas de comunicação de acordo com diferentes situações reais do ambiente social”. Já para Grunig (2009, p. 76), o: “[...] Relações Públicas traz os problemas e as visões dos públicos interno e externo para consideração dos demais gestores na tomada de decisão”. Ainda, segundo o autor, o Relações Públicas é capaz de identificar os assuntos emergentes potenciais ao analisar os públicos que possivelmente sofrerão as consequências dos fatos ocorridos e decisões tomadas pela organização.

Kunsch (2004, p. 29) completa este pensamento colocando que: “As relações públicas devem gerenciar a comunicação nas orga-

nizações e têm que ser encaradas como uma função estratégica, com valor econômico, não periférico, cosmético e dispensável”.

Esse profissional é indicado para assumir tal função, pois tem a visão ampla e clara de muitas frentes que são encontradas no trabalho realizado por uma assessoria, como o relacionamento com os diversos e distintos públicos, e o conhecimento das ferramentas para que isso aconteça, o relacionamento com as diferentes mídias, a produção de eventos, o gerenciamento de crises, o treinamento de equipes, o gerenciamento das redes sociais, pesquisas de opinião, de satisfação e de clima interno, e um dos principais atributos desse profissional, ele é apto para diagnosticar a situação da organização e trabalhar estrategicamente para maximizar a imagem, e fortalecer a identidade da organização através de um planejamento estratégico bem estruturado.

Nesse sentido, Kunsch (2004, p. 29) explica que o planejamento de comunicação de uma organização é tarefa do Relações Públicas e deve: “[...] estar aliado ao planejamento estratégico, corroborando a missão, os valores, os objetivos, as metas e as políticas organizacionais traçadas”. Não devendo assim, ser visto como algo isolado, distante da realidade da organização. Haswani (2013, p. 96) complementa ao colocar que o Relações Públicas é: “responsável pelo planejamento e pela implantação da comunicação estratégica nas organizações e instituições, com vistas ao relacionamento harmônico entre públicos envolvidos”. Para a autora, esse profissional precisa ter uma rotina de levantamento de informações, para análises e construção de diagnósticos, garantindo assim ações precisas para atender as necessidades do que está sendo trabalhado.

Pode-se ter assim uma noção das atribuições e contribuições de cada uma dessas áreas para o trabalho a ser desenvolvido por uma assessoria de comunicação governamental, e percebe-se também que esse trabalho vai além do ato de levar a informação para a comunidade. Na esfera pública municipal, assim como em todos os níveis de governo, deve-se constantemente buscar conhecer e ouvir o cidadão, levar a

informação até este de forma clara, falar a linguagem de cada público que, por sua vez, apresenta diferentes níveis de instrução, faixas etárias, gêneros, costumes. Vale aqui destacar que é importante estimular nos servidores a consciência do bom atendimento, da eficácia dos serviços prestados, pois como coloca Haswani (2013, p. 165): “No Brasil, é muito comum encontrar cidadãos queixosos de ‘bater de porta em porta’ ou ‘cansar do jogo de empurra’ quando da procura de informações sobre serviços públicos”. São essas, segunda a autora, as falhas na comunicação que é processada dentro dessas instituições.

Outro aspecto a salientar é a importância da assessoria na relação com meios de comunicação, trabalhando na preparação dos gestores e sua equipe, orientando-os de como se portar em cada situação midiática. A equipe deve trabalhar pensando nos interesses do governo e de seus públicos, sendo, portanto, uma figura estratégica para as administrações públicas, procurando assegurar resultados eficazes de acordo com a realidade de cada situação. Segundo Fossati (2006, p. 147), “a atividade de comunicação expressa uma posição estratégica junto ao governo local e pode-se inferir que, se assim é considerada, tem condições de influir no dia a dia do governo para modernizar e qualificar gestão de comunicação municipal”.

É preciso destacar ainda o papel da assessoria no que se fala de extensão da esfera pública ou virtualização desta. A sociedade – cada vez mais conectada à Internet – exige a praticidade de acompanhar o serviço público pela tela de seu computador, *tablets* e celulares, o que desafia estes profissionais a identificar quais ferramentas são mais adequadas para responder a esta demanda. Assim como a esfera pública municipal, a atuação de uma assessoria de comunicação governamental é extremamente ampla e complexa, e deve ser muito bem planejada e estruturada, contar com profissionais qualificados e ferramentas de trabalho apropriadas. E isso é um aspecto muito preocupante, pois encontramos, em grande parte das administrações públicas municipais, profissionais de outras áreas assumindo as funções de um assessor de comunicação.

Torquato (2002, p. 141) já colocava que: “As assessorias de imprensa têm sido, normalmente, reduto de jornalistas que acabam se acomodando às rotinas, regadas de *release* e matérias laudatórias”. E Fossati (2006) apresenta uma realidade ainda pior, em que apenas 28% dos profissionais responsáveis por esta área nas organizações públicas são profissionais da área de comunicação, e 72% representam o número de profissionais de outras áreas atuando nas assessorias. O dado representa a realidade encontrada ainda hoje em muitas organizações públicas, principalmente de municípios de pequeno e médio porte, mesmo passados sete anos da publicação desta pesquisa.

A presença de um profissional qualificado para a coordenação do trabalho de uma assessoria de comunicação governamental é praticamente indiscutível como coloca Massoni em seu artigo publicado no livro de Kunsch (2011, p. 157):

O comunicador é um profissional capaz de esboçar uma ação de comunicação integrando todo o processo, da ideia à realização, em função de um objetivo. Nesse sentido, não é um mero executor de produtos comunicacionais, mas alguém apto a usar os saberes teóricos como ferramentas de trabalho.

## 2. Experiência

Analisou-se nesse estudo a Prefeitura de Estrela, município de origem alemã, pertencente ao Vale do Taquari, Estado do Rio Grande do Sul, e localizado a 113 km de Porto Alegre, capital gaúcha, com uma população de cerca de 32 mil habitantes. Em 2011, foi realizado um estudo analisando o trabalho da Assessoria de Comunicação do Governo da época (PPS), a estrutura de comunicação estava vinculada ao Gabinete do Prefeito e localizada em uma sala ao lado desse órgão, onde trabalhavam dois assessores — um concursado e outro, cargo de

confiança —, sendo esse o coordenador do setor, ambos da administração, com experiência prática em jornalismo.

A principal função do coordenador era gerenciar a assessoria de comunicação, administrando os recursos investidos na divulgação dos atos do governo e auxiliar seu colega na elaboração de pautas, a fotografar eventos e a gravar áudios com o prefeito, vice e secretários, para serem disponibilizados para a imprensa. A assessoria havia sido formada para divulgar as ações do governo e trabalhar para a reeleição do mesmo. Atendiam todas as dez secretarias mais o gabinete, procurando sempre ter o controle sobre todos os agentes públicos que tivessem contato com a mídia.

Além deste trabalho jornalístico realizado, a assessoria trabalhava paralelamente com a agência de publicidade e propaganda, uma empresa terceirizada que, conforme legislação, era contratada por licitação. Basicamente a agência tinha o papel de produzir peças publicitárias, contratar meios de comunicação para inserção do material produzido e auxiliar no planejamento de marketing que era desenvolvido pelo setor. A assessoria utilizava-se de canais de comunicação como as emissoras de rádio AM e FM, jornais, sites de notícias, folhetos, revista de prestação de contas, serviços de sonorização através de motos e carros de som, manutenção do site oficial do município, redes sociais como Facebook e Twitter e o MSN (antigo Messenger — programa de troca de mensagens instantâneas).

Quanto a momentos de crise, a assessoria fazia uso de um planejamento elaborado junto com o Prefeito no qual continham medidas a serem adotadas. A regra primordial era sempre o diálogo, para assim dissolver quaisquer problemas e dúvidas. Outra medida adotada nestes momentos, referia-se a uma reunião com todos os secretários, Prefeito e Vice para padronizar a informação, o posicionamento da administração perante determinado fato.

Além deste trabalho, a administração possuía um canal online, disponível no endereço **www.estrela-rs.com.br** — link “Fale com o Prefeito”. Os e-mails oriundos deste canal eram encaminhados

para o Prefeito que responde diretamente ao cidadão, sem passar pela assessoria, só em casos muito extraordinários. No tocante à comunicação interna, não se tinha nenhuma iniciativa. Em relação a eventos e cerimoniais e protocolos, cada secretaria realizava o seu, a assessoria só acompanhava o processo de divulgação dos mesmos.

Vale aqui destacar ainda o bom relacionamento da assessoria com a mídia, em razão de ambos os assessores já terem trabalhado em veículos de comunicação e conhecerem a realidade dos veículos de comunicação. A principal dificuldade encontrada no dia a dia era a noção exata da totalidade de eventos e ocorrências na administração geral. Outro fator que dificultava o trabalho era a expectativa gerada por algumas secretarias em relação às matérias produzidas para a mídia. Elas não tinham a compreensão de que, nem sempre as iniciativas eram consideradas notícia. A assessoria não tinha em seu quadro um profissional de Relações Públicas, mas o coordenador sabia de sua importância e das contribuições desse profissional para complementar o trabalho desenvolvido.

Em 2013, após o processo eleitoral de 2012, voltamos a mesma prefeitura, que por sua vez teve troca de partido. Atualmente o Governo (PMDB) apresenta uma estrutura de assessoria de comunicação com muitos aspectos distintos da encontrada em 2011, vale aqui lembrar que a análise dessa nova estrutura acontece nos seis primeiros meses de trabalho da equipe, em que muitas ações já estão em prática, porém tantas outras ainda em (des)construção.

A atual assessoria de comunicação também está vinculada ao Gabinete do Prefeito e situada em uma sala próxima a esse órgão, mas apresenta uma estrutura de comunicação integrada, tendo um profissional de cada área da comunicação (Jornal, Publicidade e Propaganda e Relações Públicas), esses contam ainda com o suporte de um profissional da área de design para ações pontuais da assessoria. Sendo todos os profissionais contratados como cargo de confiança, exceto o profissional de design, que é concursado e trabalha há vinte e três anos na Prefeitura, porém atuava em outro setor.

A profissional que atua na Publicidade e Propaganda é graduanda na área e responsável por gerar conteúdos e alimentar os perfis da Administração nas redes sociais (Facebook, Twitter), além do site oficial do governo e fazer o *clipping* das matérias publicadas que envolvam a Prefeitura.

A profissional de Relações Públicas, graduada, tem experiência em comunicação no setor público há cinco anos e é a responsável pela organização dos eventos, principalmente os cerimoniais e protocolos. Ela cuida de toda a parte burocrática da assessoria e da organização do projeto de arquivo e memória do governo.

O jornalista, coordenador do setor, é graduado em jornalismo e tem uma experiência de quatorze anos na mídia impressa e dois anos na assessoria da Câmara Municipal de Vereadores do Município. Ele é o responsável por toda a estrutura da assessoria: reuniões com Prefeito e secretários, controle orçamentário, contratação da agência de Publicidade e Propaganda, os contatos mídias/secretariado e gabinete, além de ser o principal profissional na produção de *press-releases* (no mínimo, duas a três pautas semanais por secretaria e gabinete) e sua distribuição aos veículos.

A atual estrutura de comunicação atende onze secretarias municipais, além do Gabinete do Prefeito e Vice e os Gabinetes de Governo, Gestão e da Primeira Dama. Esse trabalho é organizado através de reuniões eventuais com o secretariado, Prefeito e Vice, mas é de responsabilidade dos secretários municipais repassarem à assessoria as demandas de suas pastas.

O trabalho com a agência de Publicidade e Propaganda está sendo estruturado ainda. Segundo o assessor, esse trabalho deve acontecer no sentido de auxiliar o projeto da assessoria como um todo. A agência colocará em prática as ações elaboradas pela equipe da assessoria, e claro, participará dos processos de construção quando assim se achar necessário.

Com o objetivo de gerar maior aproximação e diálogo entre Governo e Comunidade, e ainda demonstrar preocupação do governo

quanto às questões que envolvem o serviço que prestam, a assessoria faz uso de diversas ferramentas e meios de comunicação para disseminar o trabalho. Se vale muito fortemente das rádios locais e regionais, inclusive com programas semanais em duas rádios, esses fixos, para a divulgação e discussão de questões do governo, além de entrevistas esporádicas. A mídia impressa também vem sendo muito trabalhada, e aqui o coordenador ressalta que por ainda não estar com o trabalho junto a agência de Publicidade e Propaganda, alinhado, não consegue anunciar nesses veículos. Logo tudo o que é publicado é por ser considerado notícia, e os resultados, segundo ele, vêm sendo satisfatórios.

Os canais web, por sua vez, são indispensáveis, como já colocado anteriormente, e desenvolvem um trabalho muito forte nas redes sociais, sendo o Facebook uma de suas principais ferramentas de retorno da comunidade, e a atualização contínua do site oficial. Outra ferramenta utilizada pelo Governo é a ouvidoria, que não pertence a assessoria de comunicação, e sim ao gabinete de governo, logo as demandas ali recebidas não são de conhecimento do setor, a não ser em casos extraordinários que o Prefeito pede o auxílio do setor.

Ao ser questionado sobre o comportamento do governo frente aos momentos de crise, o assessor colocou que não se tem um planejamento de crises, até mesmo por falta de tempo para a elaboração do mesmo, mas que o governo teve poucas situações que poderiam ser consideradas críticas. Ao contrário do que muitos teóricos indicam, a assessoria acredita que nessas ocasiões nem sempre o Governo deve falar. Se a equipe julgar ser bom para o Governo, esse se pronuncia; caso contrário, prevalece o silêncio.

Aqui cabe ressaltar as manifestações que ocorreram em todo o país nos meses de junho e julho de 2013, e no município de Estrela não foi diferente, mas o foco principal foi a Câmara de Vereadores. Nesse caso, a assessoria municiou o Governo de informações sobre os acontecimentos, acompanhando nas redes sociais as movimentações, roteiros e combinações, orientou o gabinete e todos os secretários a se manterem neutros, não levantarem nenhuma polêmica durante o perí-

odo, evitando assim que as manifestações mudassem de foco. Manteve-se acessível e atento aos movimentos, e na segunda quinzena do mês de julho promoveu um encontro com uma comitiva dos manifestantes e o Prefeito. Na ocasião reviram todas as reivindicações e buscaram soluções e propostas para as questões apresentadas.

A comunicação interna aparece na estrutura da assessoria como uma das atividades que vêm sendo trabalhada, ainda que de maneira muito pontual. A equipe iniciou o projeto de um jornal interno, porém ainda sem periodicidade. A assessoria considera também a ação que consiste em postagem de fotos de servidores em seu ambiente de trabalho, na *fanpage* da administração no Facebook, dando assim visibilidade ao funcionário público, porém essa iniciativa também é pontual, sem periodicidade, e critérios. Os eventos vêm sendo trabalhados junto com as secretarias e são de responsabilidade da profissional de Relações Públicas.

Para o coordenador da assessoria de Estrela, uma assessoria de comunicação governamental deve trabalhar com a mídia no sentido de se tornar um órgão interessante de ser pautado, e deixar de ser o “pautador”, e isso acontece através de ações de qualidade do Governo e que tenham visibilidade e acesso através de ferramentas utilizadas pela assessoria. Destaca também, que a assessoria deve ter como norte de seu trabalho, levar os atos do governo ao conhecimento da sociedade, tornar esse transparente e com informações ágeis, possibilitando assim um *feedback* do contribuinte, e preparar o governo para um possível processo de *accountability*, para que esse saiba ser flexível, para que aceite o que a população deseja expor e, na medida do possível, altere suas ações e posicionamentos.

As principais dificuldades encontradas no trabalho são quanto a estrutura, por conseguirem formar uma equipe multidisciplinar, com quatro profissionais, falta espaço físico adequado para o trabalho. A sala é pequena e equipamentos com melhor tecnologia. A grande demanda também dificulta a elaboração adequada de algumas frentes, como o planejamento estratégico, por exemplo, pois em uma adminis-

tração pública tudo está acontecendo a todo o momento, e o trabalho passa então a ser muito operacional para a assessoria. Segundo ele, além disso, a compreensão por parte do secretariado sobre a importância da assessoria, de suas decisões, e propostas, e a grande disputa que existe entre secretarias, para se ter mais visibilidade na mídia, atrapalha o trabalho.

Para concluir a conversa, foi tratado rapidamente sobre a realidade encontrada nas assessorias de comunicação das demais Prefeituras da região, e em uma área composta por quarenta e duas Prefeituras, segundo o assessor, apenas três realidades podem ser citadas como exemplos de estrutura de comunicação, dentre elas a de Estrela. Que se preocupam com questões, mesmo que pontuais, além da simples produção de conteúdo para informar o que o governo faz. A atuação de profissionais de comunicação é restrita. Geralmente quem assume essa frente nos governos são pessoas ligadas aos veículos de comunicação da região e que atuam em mais de uma administração. Falta um incentivo para mostrar a seriedade desse trabalho, tanto de órgãos de classe como do próprio setor público.

### **3. Pressupostos teóricos e sua aplicação no cotidiano**

A revisão bibliográfica brasileira sobre a comunicação governamental propõe uma estrutura com visão estratégica, alinhada às políticas do governo, responsável pela legitimação deste, pela mediação dos relacionamentos com todos os públicos, observando também a busca por ferramentas de comunicação que atendam tanto as necessidades do governo como da comunidade. Por ter um poder tão expressivo, a assessoria de comunicação é um departamento que deve ser trabalhado com muita seriedade e por profissionais aptos para tais funções.

Frente a isso é preciso se fazer uma reflexão mais séria sobre o assunto, uma vez que se tem uma produção teórica muito interessante sobre o tema, porém ainda pouco difusa e atuante, no Brasil, os estudiosos defendem linhas de pensamento distintas, dificultando

uma linearidade para o assunto, e uma possível e concreta estrutura de comunicação governamental que possa definitivamente ser posta em prática pelos governos. Haswani (2006, p. 33-34) comenta as obras editadas no Brasil:

[...] embora constituam uma contribuição respeitável para a compreensão de aspectos da comunicação pública, não interagem entre si; começam e terminam nos domínios de suas próprias reflexões, dificultando a construção de pressupostos teóricos capazes de fundamentar satisfatoriamente esse trabalho. (HASWANI, 2006, p. 33-34)

No caso específico da Prefeitura de Estrela, nas duas realidades estudadas, muitos aspectos sugeridos pelos estudiosos não são contemplados. A assessoria possui, em ambos momentos, uma visão estratégica, como sugerem os autores. Porém a realidade encontrada em 2011, restringia-se à divulgação dos atos do governo, mantendo um bom relacionamento com as mídias, apresentava ações pontuais de publicidade e propaganda, através da agência contratada, e não contava com um profissional de Relações Públicas. Havia falta de estruturas apropriadas para muitas iniciativas de comunicação, desde comunicação interna até mesmo o relacionamento com a comunidade. Observa-se uma estrutura que atendia as necessidades de divulgação do Governo, mas por não apresentar uma formatação adequada, com profissionais aptos em todas as áreas da comunicação trabalhando de forma integrada, não conseguia desenvolver todas as funções pertinentes a este departamento.

Hoje, nos deparamos com uma estrutura mais elaborada, com a presença de todos os profissionais de comunicação, e com o suporte de um designer, além da agência de publicidade, com algumas iniciativas de comunicação antes inexistentes, mas ainda muito pontuais, e encontrando dificuldades para atender a demanda do governo. Ações como os eventos, cerimoniais e protocolos, clipagem e memória do

governo são hoje contempladas, porém muitas outras precisam ser estruturadas e implantadas.

Observa-se a existência de uma estrutura de comunicação integrada, com profissionais que teórica e aparentemente, são qualificados para atender as necessidade do trabalho, e que estão preocupados em desenvolver algo além da divulgação das ações do governo. Que resulta em uma atuação ainda muito pontual, e isso é reflexo da falta de um planejamento estratégico para sustentar toda a demanda.

Mas é importante destacar que nos últimos anos, percebe-se que a realidade da comunicação governamental vem sofrendo, mesmo que de forma muito tímida, alterações positivas, tanto teóricas e práticas, como sociais. O cidadão começa a despertar seu interesse por assuntos relacionados aos órgãos públicos, e para isso é preciso se ter estruturas sólidas e qualificadas nos governos, capazes de atender todas as necessidades comunicativas. Congressos passam a abordam o tema, artigos são publicados, e o governo, mas aqui em sua maioria a esfera federal, vem dando alguns bons exemplos, como a questão do alistamento militar, através do Exército, o Tribunal Superior Eleitoral, trabalhando a questão das eleições, entre outras campanhas, e até mesmo a Prefeitura de Estrela, através de sua estrutura e a clara visão do que hoje se faz, e do que ainda deve fazer. Haswani (2006, p. 119) destaca que “essas iniciativas, porém, não compreendem necessariamente um fluxo comunicativo. O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz não atua, obrigatoriamente, em um processo de comunicação como estes”.

Apesar disso, sabe-se, mesmo que através do senso comum, que muitas Prefeituras, consideram-se aqui estruturas de pequenos municípios, ainda não valorizam e muito menos tratam a comunicação com a importância que deveriam. E então nos deparamos com a falta de estruturas, e quando esta existe, há falta de profissionais qualificados para exercer tal função.

Este trabalho deixa muito claro que uma assessoria de comunicação governamental deve abranger adequadamente toda uma ampla

e complexa demanda apresentada, mapeando e planejando as ações de comunicação possíveis para atender de maneira integral todos os públicos. Frente a isso, vale salientar de forma rápida e sem aprofundamento, que este trabalho, além de apoiar o governo em seus processos de comunicação e relacionamento durante o mandato, contribui para criar um clima favorável à reeleição. Assim, evita-se a velha postura de usar o último ano da gestão para mostrar o que o governo fez durante os outros três, ou ainda querer ser o “bom amigo da comunidade” neste período, o que não é visto com bons olhos pela sociedade. É preciso um trabalho constante, qualificado e comprometido com a ética e a verdade.

Como defende Fossati (2006), embora os governantes saibam da importância da comunicação para o seu governo, ainda não abriram os olhos para o poder desta área, para a sua abrangência e o seu real papel. Haswani (2013, p. 172) complementa esse pensamento, ao afirmar que “Estados podem, pois, eximir-se da comunicação pró-ativa garantidora de direitos porque não há leis ordinárias — e não há dispositivo constitucional — que estabeleçam a obrigatoriedade”.

É preciso assim, continuar repensando o papel da comunicação nos governos, investigar mais realidades da esfera municipal, investigar o porquê da ausência de estruturas formais nos pequenos municípios, e de profissionais apropriados para tal função. É preciso difundir os bons exemplos, mesmo que em estruturação, como o da Prefeitura de Estrela. E cobrar mais incentivo das entidades de classe da comunicação, e também das entidades que envolvem o setor público como associações estaduais e regionais dos municípios.

## REFERÊNCIAS

- FOSSATI, Nelson Costa. *Gestão da comunicação na esfera pública municipal*. Porto Alegre: Sulina, 2006.
- GOMES, Wilson. *Transformações da política na Era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004. (Comunicação)
- GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Aparecida e FRANÇA, Fábio. *Relações Públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. 1ª ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação Governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. *Organicom* (USP), v. 4, p. 24-39, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Comunicação pública: bases e abrangências*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Organizadora). *Obtendo resultados com relações públicas*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- \_\_\_\_\_. (Organizadora). *Relações Públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. (Organizadora). *Comunicação Pública, sociedade e cidadania*. 1ª ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. (Série Pensamento e Prática; v. 4).
- LIEDTKE, Paulo Fernando. *A esquerda presta contas: comunicação e democracia nas cidades*. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2002.
- REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. *Marketing político e governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação*. São Paulo: Summus, 1985 (Novas buscas em comunicação; 5). Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=w7shA8EYqMC&pg=PA43&lpg=PA43dq=comunicação+governament>>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- SIMÕES, Roberto Porto. *Relações públicas e micropolítica*. Coleção Novas buscas em comunicação. v. 64. São Paulo: Summus, 2001.

TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo. Pioneira Thomson Learning, 2002.

WEBER, Maria Helena. *Comunicação e espetáculos da política*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000.



# **O caso “Reaja Piracicaba” — Internet e mobilização no contexto local**

Victor Kraide Corte Real

## **RESUMO**

Em julho de 2011, a Câmara dos Vereadores do município de Piracicaba (SP) votou a favor do aumento salarial de 66% dos vereadores. Apesar de legal, o reajuste foi considerado imoral por uma parcela dos piracicabanos, fato que deflagrou, cerca de um ano depois, a mobilização popular que ficou conhecida como “Reaja Piracicaba”. O presente texto visa discutir o caso a partir da ótica da Comunicação Pública, tomando como referência os desdobramentos noticiados pela imprensa local e a repercussão nas redes sociais da Internet. O objetivo central é comparar as estratégias de mobilização e de engajamento promovidas pelo “Reaja Piracicaba” e as ações de contra propaganda coordenadas pela Câmara dos Vereadores de Piracicaba.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Política; Propaganda; Jornalismo; Engajamento.

## Comunicação, esfera pública e sociedade de rede

A perspectiva de Habermas, na primeira fase de suas reflexões, marcada pela publicação de *Mudança estrutural na Esfera Pública* no início da década de 1960, considera a esfera pública como “um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade”. Assim, “a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo (...) tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (HABERMAS, 2003, p. 91).

Segundo Ângela Marques (2008, p. 24), “o conceito de esfera pública aparece ligado à ascensão da burguesia e aos espaços nos quais os integrantes dessa classe se reuniam publicamente para argumentar e expressar razões e juízos acerca de questões e problemas relativos à coletividade”. A partir disso, a autora menciona a abordagem negativa

de Habermas diante dos meios de comunicação como não sendo benéficos à constituição e ao fortalecimento de uma esfera pública voltada para o esclarecimento recíproco. Marques vai além e aponta a influência de Adorno e Horkheimer ao conduzir Habermas a afirmar que:

Os meios de comunicação e, principalmente, a imprensa, seriam os responsáveis pela perda da capacidade crítica do público e pelo consequente declínio da esfera pública, uma vez que perderam sua função crítica para atuarem ‘apenas como transmissores de propagandas’ (MARQUES, 2008, p. 24).

Sendo que o princípio de “publicidade”, nesse contexto apontado por Marques ao citar Habermas, adquire dois sentidos distintos, mas complementares: o primeiro relativo ao “dar a ver”, tornar pública a troca de argumentos entre cidadãos; e o segundo confere à publicidade o *status* de “regulador” do processo de justificação pública, chegando a impor constrangimentos à ação e ao discurso dos interlocutores. Assim, a crítica de Habermas nessa abordagem inicial de esfera pública relacionada à mídia, destaca que os meios de comunicação passaram a “fabricar” uma opinião “não-pública” cuja origem não é o processo de troca pública de razões, mas o resultado da imposição de vontades particulares (MARQUES, 2008, p. 24).

Em suas obras posteriores (1987, 2006), Habermas revê seu posicionamento a respeito da atuação dos *media* na esfera pública, no entanto Ângela Marques (2008, p. 24) julga necessário ressaltar que “suas críticas feitas permanecem atuais no que diz respeito ao modo como a produção da informação jornalística é limitada por diversos tipos de constrangimentos externos e internos”. Em suas abordagens mais recentes, Habermas não deixa de reafirmar os aspectos contraditórios dos meios de comunicação, mas também considera que algumas características específicas do *sistema dos media* são “tidas como essenciais ao fortalecimento e à manutenção das estruturas deliberativas que fa-

zem parte da dinâmica democrática das sociedades contemporâneas” (MARQUES, 2008, p. 25).

Não pretendemos entrar na discussão a respeito da circulação do poder político, feita por Habermas em *Direito e Democracia* (2003), tendo como referência o esquema de centro e anéis periféricos proposto por Bernhard Peters. Nossa intenção é relacionar os conceitos de Habermas, a respeito dos três tipos de esfera pública, com a tipologia de redes de Nieminen, comentada por Peter Dahlgren (2009).

Podemos afirmar, portanto, que não é possível uma reflexão sobre a esfera pública desconectada da noção de sociedade civil. Afinal, segundo Habermas, a sociedade civil atualmente

não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida (HABERMAS, 2003, p. 99).

A sociedade civil, para Habermas, é composta por diferentes movimentos e entidades, “(...) os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 2003, p. 99).

Habermas enfatiza que a sociedade civil ocupa uma “posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção” e que “apesar das limitadas capacidades de elaboração, tem a chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*” (HABERMAS, 2003, p. 106).

O fato de o público ser composto de leigos e de a comunicação pública se dar numa linguagem

compreensível a todos não significa necessariamente um obscurecimento das questões essenciais ou das razões que levam a uma decisão. Porém a tecnocracia pode tomar isso como pretexto para enfraquecer a autonomia da esfera pública, uma vez que as iniciativas da sociedade civil não conseguem fornecer um saber especializado suficiente para regular as questões discutidas publicamente, nem traduções adequadas (HABERMAS, 2003, p. 106).

Segundo Habermas (2003, p. 106), a sociedade civil pode, “*em certas circunstâncias*, ter opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial”. Todavia, a chamada sociologia da comunicação de massas não acredita nas alternativas das tradicionais esferas públicas do Ocidente, todas elas altamente dominadas pelo poder e, por conseguinte, pela mídia.

Movimentos sociais, iniciativas de sujeitos provados e de foros civis, uniões políticas e outras associações, numa palavra, os agrupamentos da sociedade civil, são sensíveis aos problemas, porém os sinais que emitem e os impulsos que fornecem são, em geral, muito fracos para despertar a curto prazo processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão (HABERMAS, 2003, p. 107).

O filósofo defende a existência de três tipos de esfera pública, de acordo com o nível de densidade da comunicação, complexidade organizacional e alcance:

- 1) Esfera Pública *Episódica*: representada por encontros e reuniões casuais entre pessoas conhecidas, por exemplo, em bares e cafês;
- 2) Esfera Pública *Organizada*: com finalidades e objetivos me-

lhora definidos, formada a partir de encontro de pais, eventos culturais, reuniões de partidos e congressos de igrejas;

3) Esfera Pública *Abstracta*: produzida pela mídia, contando com a participação de leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente.

Inseridos nesses vários tipos de esfera pública,

existem atores que podem ser identificados como partidos políticos ou como organizações econômicas, como representantes de grupos profissionais, de associações protetoras de inquilinos etc., ao passo que outro tipo de atores tem que *produzir* primeiro as características que os identificam. Isso pode ser constatado claramente em movimentos sociais que atravessam inicialmente uma fase de auto-identificação e de autolegitimação (o que também vale para atores da sociedade civil em geral); mas tarde eles continuam a exercer uma “*identity-politics*”, paralela às suas políticas pragmáticas – pois, eles têm que certificar-se, a cada passo, de sua identidade (HABERMAS, 2003, p. 109).

Paralelamente, Peter Dahlgren (2009, p. 158) apresenta a morfologia social baseada em redes como uma opção que vem crescendo e sendo utilizada para compreender o mundo moderno. Ele argumenta que as atualizações feitas por Habermas sobre os conceitos de esfera pública (1996, 2006), trabalham basicamente com o modelo de redes, apesar de não mencionar diretamente a Internet naquelas análises.

Na sequência de pensamento, Dahlgren considera a expressão “Sociedade de Rede”, ao invés de “Sociedade da Informação”, como uma metáfora mais acessível para estudar as tendências de desenvolvimento e a realidade social. Dessa forma, ele recorre e adapta a proposta de tipologia de Nieminen (2007), que divide as redes em quatro possi-

bilidades:

1) Redes *Associativas*: mais informais e essencialmente voluntárias (relações de amizade, *hobby*, por exemplo);

2) Redes *Sociais*: relações de pertencimento a uma categoria (profissional, por exemplo), a partir de certas circunstâncias sociais;

3) Redes *Afirmativas* ou de *Interesse*: tem caráter deliberativo e objetivo de influenciar decisões, apresentam viés político e de engajamento público;

4) Redes *Impostas*: relações de nacionalidade, mais extensas (envolve os cidadãos, por exemplo) e com atribuições de direitos e obrigações.

O autor argumenta que podemos viver praticamente a maior parte do tempo entre essas redes sociais. Além disso, vivemos cada vez mais nessas redes com a ajuda das tecnologias da informação. E aqui, Dahlgren (2009, p. 159) retoma a análise de capital social de Putnam (2000), afirmando a importância das redes no sentido de que, quanto mais uma pessoa estiver conectada, melhor poderá exercer sua cidadania. Além disso, ao participar de diferentes redes sociais, as pessoas podem representar pontos de intersecção, por meio dos quais diferentes redes se conectam, dessa forma ela tende a ser bem aceita ou importante nas redes em que participa. E boa parte desse *status* deriva da capacidade da pessoa de dialogar com a tecnologia e com a Internet.

Potencialmente, a ação política pode surgir em qualquer dessas redes, mas é no terceiro tipo que a agência cívica geralmente se manifesta.

Justamente esse tipo de rede social *afirmativa*, formada por interesse e com caráter deliberativo, poderia servir como contraponto a esfera pública formada pela mídia, denominada por Habermas como *abstrata* e que, segundo os argumentos dele, pode funcionar como barreira, já que os jornalistas coletam informações e decidem os temas/questões que ganham visibilidade. “Esses processos de seleção tornam-se fonte de uma nova espécie de poder, ou *poder da mídia*, o qual não é controlado suficientemente pelos critérios profissionais” (HABER-

MAS, 2003, p. 110). De acordo com o pensamento de Habermas,

os produtores da informação impõem-se na esfera pública através de seu profissionalismo, qualidade técnica e apresentação pessoal. Ao passo que os atores coletivos, que operam fora do sistema político ou fora das organizações sociais e associações, têm normalmente menos chances de influenciar conteúdos e tomadas de posição dos grandes meios (HABERMAS, 2003, p. 110).

Por fim, o filósofo argumenta que

a personalização das questões objetivas, a mistura entre informação e entretenimento, a elaboração episódica e a fragmentação de contextos formam uma síndrome que promove a despolitização da comunicação pública (HABERMAS, 2003, p. 110).

As questões que aqui permanecem estão relacionadas com a força das redes sociais, especialmente as estabelecidas e/ou fortalecidas pela Internet, com caráter afirmativo, de interesse e de deliberação. Dessa forma, compartilho as mesmas dúvidas apontadas por Wilson Gomes (2011), ao mencionar diversos outros pesquisadores, em seu artigo *Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho*: Teria a Internet estancado a perda de capital social? Teria o emprego de comunicações, via computadores, conseguido produzir novas formas de participação política e de engajamento cívico? São apenas alguns dos questionamentos que os estudos sobre Esfera Pública e Capital Social ainda não dão conta de responder com precisão, e que pretendo ajudar a responder a partir deste estudo de caso.

## O movimento “Reaja Piracicaba”

Em meados de 2011, a OAB Regional, a ONG Imaflora e a Associação dos Moradores do Parque 1º de Maio decidiram promover reuniões públicas junto à sociedade piracicabana, a fim de debater assuntos de interesse coletivo, visando à execução da 1ª Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social de Piracicaba, que reuniu 147 pessoas e ocorreu durante todo o dia 22 de outubro, no Centro Cívico de Piracicaba. Após um dia inteiro de debate foi redigido um documento<sup>1</sup> com as 20 propostas do Conselho Social da cidade, que foi encaminhado à Câmara de Vereadores da cidade no mês seguinte.

Naquele mesmo período do ano, foram realizadas as conferências estadual e nacional, a fim de fomentar a discussão das práticas políticas em todas as esferas de poder do país. De acordo com uma das mentoras do movimento piracicabano Reaja Piracicaba, Ninfa Barreiros<sup>2</sup>, a entrada do documento à Câmara de Piracicaba objetivava a inserção das temáticas das propostas na pauta de discussão dos vereadores, fortalecendo assim a criação do Conselho Social e de Transparência na cidade. Apesar do intento, segundo Ninfa, “enquanto ocorriam as negociações, a Câmara elaborou projeto que previa o reajuste do subsídio dos legisladores”. Assim, o subsídio que até então pairava nos R\$ 6.570,00 mensais, passou a ser acrescido pela proposta dos 66% de reajuste, chegando a cifra de R\$ 10.900,00 mensais, destinados a cada edil piracicabano.

Os integrantes do Reaja Piracicaba continuaram promovendo reuniões e trocando experiências com movimentos similares espalhados pelo interior do Estado de São Paulo, como eram os casos de Araraquara e Ribeirão Preto que também reivindicavam pela revogação do reajuste abusivo dos legisladores. “O grupo começou a frequentar as sessões da Câmara, promovendo manifestações que pediam a revo-

---

<sup>1</sup> Disponível nos anexos ao final deste texto.

<sup>2</sup> Entrevista cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

gação do reajuste, o que não ocorreu. Assim, foram elaborados dois projetos de iniciativa popular: um para revogar e outro para alterar a Lei Orgânica do município na parte em que diz que o reajuste pode ser feito sem precedentes, para o aumento de acordo com a inflação vigente, em todo país”<sup>3</sup>.

Apesar das manifestações realizadas dentro e fora do Poder Legislativo da cidade e, principalmente, nas redes sociais e nas aparições midiáticas, o movimento percebeu os entraves das reivindicações. “Tivemos colegas que raspam a cabeça para chamar a atenção. Fizem de tudo! Mas coletando assinaturas para o abaixo-assinado, nós vimos que a maioria da população não tem consciência do que é o título de eleitor. Não sabem nem quem é o prefeito da cidade. Não tem noção que pagando IPTU, comprando uma latinha de massa de tomate estão pagando imposto. O IPVA do carro, a passagem que não é subsidiada. Tudo isso! A população não tem noção de cidadania, nem de seus direitos. Com título de eleitor você muda o governo. Você faz política com ele!”<sup>4</sup>.

Autodefinido como apartidário e pacífico, o movimento Reaja Piracicaba passou a fazer parte das sessões da Câmara dos Vereadores de Piracicaba, um termo de compromisso foi redigido pelo grupo e encaminhado a todos os candidatos à eleição de 2012, sugerindo que, caso eleitos, se abstivessem da parcela de R\$ 3.156,00, equivalente ao reajuste de 66% dos subsídios. Entretanto, um dos membros do movimento e candidato à vereança em 2012, André Tietz<sup>5</sup>, atesta um dos possíveis erros de mobilização do movimento. “Falam que [o Reaja] é apartidário, que não mexe com política e é tudo mentira. Tá cheio de política envolvida lá dentro. O Reaja falhou durante a eleição, onde nós tivemos 450 candidatos e só 27 assinaram o termo de compromisso abrindo mão da diferença salarial. Se não bastasse apenas esses 27 candidatos, houve

---

<sup>3</sup> Entrevista com Nínia Barreiros cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Entrevista cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

outra grande falha: não conseguiram fazer com que nenhum dos vereadores já eleitos assinasse o termo. Mas pelo menos um entrou: o Paulo Camolesi que está fazendo um excelente trabalho através do mandato coletivo e depositando essa diferença numa conta poupança.”

Eduardo Stella<sup>6</sup>, também membro do movimento discorda de Tietz e afirma que o movimento sofreu muito com a desqualificação dos vereadores e da própria mídia. “Houve expulsão de membros ao fazer a leitura da bíblia, ou seja, pegaram possíveis erros para expulsar, sumariamente e arbitrariamente. Isso é a prova da falta de senso democrático que impera naquela Casa de Leis. Qualquer arbitrariedade era cometida contra os membros do Reaja Piracicaba. A gente foi tachado de bandido, de maconheiro, de louco, de alcoólatra, sendo que não é assim. Somos pessoas da sociedade civil que voluntariamente se prestam a fazer esse serviço de conscientização.”

Um dos acontecimentos mais emblemáticos, noticiado em nível nacional, foi o entrave entre o presidente da Câmara de Vereadores, João Manoel dos Santos, e o membro do Reaja, Régis Monteiro, que se recusou a levantar no momento da leitura da passagem bíblica. Segundo o diretor de comunicação do Poder Legislativo, Carlos Eduardo Gaiad<sup>7</sup>, o tumulto começou com a argumentação de Régis de que o estado é laico, não porque ele se recusara a levantar. “A orientação foi que ele ficasse quieto ou se retirasse e isso acabou ocasionando todo um tumulto em torno desse caso. Em função disso, ele entrou no Ministério Público que enviou uma recomendação à Câmara no sentido em que tornássemos público a não obrigatoriedade de levantar-se na leitura da bíblia.” Régis<sup>8</sup> afirma ter sofrido uma imposição autoritária, mas está contente com a decisão do MP. “A partir de agora ninguém é mais obrigado a ficar de pé enquanto o secretário da mesa lê a passagem bíblica.”

---

<sup>6</sup> Entrevista cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

Quanto ao reajuste, mote que iniciou o movimento concomitante com as deliberações da 1ª Conferência de Controle social e Transparência de Piracicaba, Ninfa<sup>9</sup> é incisiva ao concluir que os vereadores “não consideram a imoralidade da ação [reajuste de subsídios] e a moral é o princípio do controle social da transparência que objetiva tentar acabar com a corrupção, vislumbrar outros canais de participação popular que é justamente para mudar esse sistema que está aí”.

### **O mandato coletivo de Camolesi**

Eleito com 2.414 votos pelo PV (Partido Verde), tornando-se o vereador mais votado da legenda, Paulo Camolesi<sup>10</sup> exerce atualmente sua primeira legislatura na Casa de Leis de Piracicaba. Ele conta que decidiu assinar o termo de compromisso elaborado pelo Reaja Piracicaba, por julgar imoral o reajuste. Apesar da decisão, confidencia que a situação ainda não está resolvida, uma vez que aguarda posicionamento do Ministério Público quanto ao depósito, atualmente realizado em conta poupança de sua titularidade. “Recebo R\$ 10.900,00, com os descontos resta pouco mais de R\$ 8 mil reais. Deste total, depósito R\$ 3.156,00, referente ao reajuste, numa conta poupança, enquanto não tenho retorno de meu pedido de uma conta jurídica, a qual o investimento do dinheiro seria definido junto aos membros do mandato coletivo formado por integrantes do Reaja Piracicaba e do grupo Cidadania. É um mandato coletivo, o grupo que vai decidir!” Camolesi também afirma ter optado pelo mandato coletivo no transcorrer da campanha eleitoral de 2012 objetivando a participação da população nas discussões de projetos e nas opiniões em votações. “Estamos trabalhando também para que esse mandato coletivo seja constituído em regiões da cidade, para que o povo comece a participar ativamente da política municipal. Há cada 15 dias ocorrem reuniões na sala da Câmara com a participa-

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Entrevista cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

ção de uma média de 30 pessoas. No mandato coletivo uma pessoa comenta um problema e dizemos para reunir a população para que o vereador e toda sua equipe vá ao local do problema, conversar com os moradores e estimular a população a voltar a se reunir em um mês para dar continuidade ao processo.”

Para Camolesi<sup>11</sup>, “democracia é a participação do povo. O povo participando e tomando as decisões. Decisões que vêm ao encontro das necessidades do povo”. O vereador piracicabano defende que toda a população deve buscar conhecer seus direitos, afinal todos são contribuintes e não devem se esquecer da importância do comprometimento. “Primeiramente ele precisa se engajar num grupo. Tudo que é individual se torna egoísta. Acaba sendo uma coisa que não cresce e não contribuiu. Assim, a primeira coisa que o indivíduo deve se engajar é na sua comunidade, ver o que precisa. Tem que ser teimoso, perseverante. O sucesso de qualquer projeto é a perseverança de quem está na frente e... tem que lutar.”

### **A reação da Câmara dos Vereadores**

Segundo o diretor de comunicação da Câmara de Vereadores de Piracicaba, Carlos Eduardo Gaiad<sup>12</sup>, a instituição legislativa do município somente tomou conhecimento da mobilização promovida pelo Reaja no aniversário da cidade, em agosto de 2011. Na ocasião, membros do Reaja chegaram à Câmara protestando, momentos antes do início da sessão solene que homenageava o município, com algumas pessoas usando nariz de palhaço, a fim de chamar atenção para o reajuste dos legisladores piracicabanos. “Chegaram fazendo uma manifestação ruidosa e querendo de qualquer forma entrar na sessão solene para fazer o protesto com relação ao reajuste dos vereadores. A entrada foi impedida porque era

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Entrevista cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

uma sessão solene e eles não estavam devidamente trajados e nós, enquanto Câmara, não poderíamos permitir que um evento solene do aniversário da cidade fosse tumultuado, mesmo porque a maior parte dos vereadores não estava na sessão e sim na inauguração da Ponte do Mirante.”

Como os membros do movimento anunciaram que oito dias após a solenidade seria realizada uma nova manifestação, os funcionários do Poder Legislativo municipal se precaveram e colocaram em prática medidas, que segundo Gaiad, já existiam, porém nunca haviam sido utilizadas. Uma dessas medidas foi a identificação das pessoas que adentravam ao plenário da Casa de Leis e um maior controle da capacidade de partícipes no local, evitando superlotação. A entrada de pessoas indevidamente trajadas foi proibida. “Diante da possibilidade de uma nova postura agressiva, o risco era maior com o plenário superlotado. Eles se rebelaram de novo, ofenderam os funcionários em serviço, sendo que dos 50 manifestantes que vieram, 35 acabaram entrando. Foram lá dentro, gritaram de novo, manifestaram, fizeram apitação, fotografaram, enfim, manifestaram da forma como quiseram. Esse é o Reaja Piracicaba que tomamos conhecimento.” Gaiad interpreta como sendo legítimos os movimentos populares, entretanto discorda do que chama de “ríspida atuação” do movimento aqui abordado. “Alguns dos manifestantes estavam visivelmente alterados. Nós temos imagens de manifestantes bebendo cerveja, bebendo vodka. Temos imagem de um deles chegando no grupo e dizendo: ‘eu não vim aqui por negócio de política. Meu negócio é anarquia, porque anarquia também é cultura’. Então havia diversos grupos num movimento só.”

Para Gaiad, o que mais chamou a atenção nas manifestações do movimento foi o período em que ele foi deflagrado. “Em agosto de 2011 já fazia um ano e um mês que os subsídios tinham sido reajustados. Nesses treze meses não houve nenhuma manifestação, apesar da imprensa ter noticiado e algumas pessoas se posicionarem contrariamente na sessão de cartas dos jornais.” O diretor de comu-

nicação do Poder Legislativo<sup>13</sup> ainda pontuou que o prazo para se fazer valer, legalmente, a reivindicação de menor reajuste já havia sido expirado, e apesar de reconhecer que tal informação não foi propagada pela mídia, argumentou que existem ex-vereadores inseridos no movimento que sabiam do tempo em que a readequação poderia ser efetuada de forma legal. “Existe o período de anterioridade, existe um prazo, uma legislatura que mexe nos subsídios da posterior, mas tem um prazo. Quando o Reaja postulou pela redução dos subsídios, se mexesse nos salários, tinha que revogar a lei e se revogasse não tinha mais salário, então não tinha mais o que fazer. Eles defendiam uma causa indefensável.”

Gaiad reconhece que inúmeras medidas preventivas foram usadas para minimizar “a ríspida atuação” do movimento, argumentando que os ataques começavam a macular a imagem do Poder Legislativo e não dos vereadores em si. “A instituição estava sendo ameaçada, porque a agressão aos vereadores não era uma agressão a cada um dos vereadores, e sim à instituição. Ouvíamos: ‘Na Câmara só tem vagabundo, na Câmara só tem ladrão!’, no Facebook recebemos uma série de mensagens ofensivas. A página do presidente da Casa recebeu mensagens racistas, pesadas, tanto que em duas mensagens, ele foi chamado de ‘macaco’. Como a Câmara vai dialogar com um movimento desses?”

Para o diretor de comunicação, o projeto de iniciativa popular é oriundo da constatação da perda de forças por parte do movimento e também não possui validade legal. “O projeto de iniciativa popular pode versar sobre qualquer tema, menos salário, porque é competência exclusiva do legislador. Eles tinham o apoio da OAB então não pode alegar desconhecimento jurídico, mas mesmo assim mantiveram o abaixo-assinado”, afirma Gaiad que conclui em nome do Poder Legislativo de Piracicaba: “A Câmara em nenhum momento foi contrária às ideias do movimento, mas contra a forma que o movimento se ma-

---

<sup>13</sup> Entrevista com Carlos Eduardo Gaiad cedida à Daniela Rocha, em abril/2013.

nifestou. Ela [Câmara] reagiu a uma provocação, a uma ofensa. Nós nunca ofendemos o Reaja, apenas reagimos aquilo que foi feito. Entendemos que todos os movimentos populares são legítimos. Sabemos que nós, Câmara, temos erros, temos também as pessoas que erram, pois somos todos seres humanos. A Câmara sempre se manteve aberta e vai se manter aberta às conversas, a colher sugestões, desde que estas venham de uma forma organizada, ordeira”.

### **Considerações finais**

Atualmente, a participação dos membros do Reaja Piracicaba é mais modesta, prospectando a aprovação do projeto de iniciativa popular e o aprimoramento das bases tecnológicas que recrutarão dados dos vereadores para informar a população através das redes sociais. Mas, apesar do trabalho continuar, não restam dúvidas que a ânsia pelo espaço e pela voz dentro do Poder Legislativo ocasionou diferentes entraves à própria imagem do movimento. Tanto que no começo dos debates, a imprensa local abordava o movimento com credibilidade e apelo social, mas com o passar do tempo, a abordagem mudou. A prova disso veio nas urnas: dos dezesseis vereadores que acompanharam as manifestações enquanto representantes do povo, um decidiu não se candidatar e dois não conseguiram se reeleger. Quanto aos demais, todos foram reeleitos, sendo que o mais alvejado pelo movimento, o vereador Laércio Trevisan (PR), conquistou cem votos a mais do que na última campanha eleitoral.

Não há dúvidas que movimentos populares que visam o bem coletivo crescem em nosso país. Um bom exemplo é o projeto Ficha Limpa, manifestação em rede que resultou em uma das maiores barreiras eleitorais da história da política brasileira promovida pela população. Entretanto, para que tais movimentos tenham validade e credibilidade junto à sociedade civil, é necessário comprovar o apartidarismo da mobilização, afinal, os brasileiros demonstram descontentamento com a política partidária do país e não são acostumados a seguir bandeiras

“ideológicas”, decidindo o voto através da personificação dos candidatos e não pela escolha de legendas.

Na visão oficial da Câmara dos Vereadores de Piracicaba, a justificativa é clara e considera que a população não abraçou a causa do movimento. Já para os membros do Reaja, a falta de compromisso com a política por parte da população é muito grande, mas novos projetos como o “Adote um Vereador” estão a caminho para estimular os eleitores a fazerem valer o voto de confiança depositado nos legisladores, afinal a transparência política é imprescindível dentro de um sistema democrático.

Mas será que o mandato coletivo caminha para essa vertente democrática ou trata-se de mais mote eleitoral? Essa pergunta só deverá ser respondida nas eleições de 2016. Por enquanto, o movimento Reaja Piracicaba continua recrutando a população quinzenalmente e estimula o questionamento aos projetos e votações da Casa de Leis. Com menos de um ano de mandato, o vereador pevista (Paulo Camolesi) consegue harmonizar os grupos que o acompanham para debater os esforços legislativos e essa medida, no mínimo, serve para conscientizar ao menos esses seguidores, quanto ao papel dos três poderes que nos regem e a importância da participação popular nestes debates.

## REFERÊNCIAS

- DAHLGREN, Peter. *Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy* (cap. 7). New York: Cambridge, 2009.
- GOMES, Wilson. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo (ORGs). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.
- HABERMAS, J. *O Papel da Sociedade Civil e da Esfera Pública Política* (cap. VII). In: *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, livro II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Trad. Flávio B. Siebeneichler.
- MARQUES, Ângela C. S. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. Em: *Revista Líbero*, Ano XI nº 21, junho de 2008.

## **ANEXOS**

### **20 PROPOSTAS DO CONSELHO SOCIAL DE PIRACICABA**

#### **Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos**

1. Divulgação da declaração de bens do início e final do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários, Presidentes de Autarquias e Vereadores (artigos 109, 130 e 137 da Lei Orgânica) na internet.
2. Reformulação do Portal da Transparência de Piracicaba, com linguagem e interface acessível e que contenha, no mínimo, as seguintes informações: Imóveis alugados; Gastos diários; Repasses para entidades civis; Repasses dos Governos Estadual e Federal; Contratos de serviços e obras (com orçamento, cronograma de pagamento e execução); Lista de servidores detalhada; Processos licitatórios (disponibilização de todos os documentos); Comparativo entre orçado, listagem de patrimônios, empenhado, executado, liquidado.
3. Criação de um Portal de Transparência da Câmara de Vereadores de Piracicaba e para a Administração Indireta (Autarquias, Fundações e Empresas Públicas), com detalhamento de orçamento, licitações, contratos e servidores.
4. Criação de setor específico para atendimento de solicitações de informações e dados públicos, de portal para envio de sugestões e de ouvidoria (com independência), e atendimento via telefone, internet e pessoalmente, na Prefeitura e na Câmara de Vereadores.

#### **Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública**

5. Realização permanente de ações educativas e capacitação de munícipes, integrantes de associações de bairros, conselheiros e sociedade civil em temas relacionados ao controle social, através da criação de

uma Escola de Participação, Cidadania e Controle Social, gerida pela Prefeitura, Câmara de Vereadores e Sociedade Civil.

6. Criação de um Conselho Municipal de Transparência e Controle Social deliberativo para acompanhar, fiscalizar e auditar o cumprimento da legislação sobre o tema e das deliberações da Consocial, propor novas ações e leis que possuam representantes de conselhos, poder público e sociedade civil, com maioria desta.
7. Criação de Lei do “Programa de Metas”, já aprovada em 23 cidades brasileiras, que obrigue o Prefeito Eleito a transformar em até 100 dias de mandato as propostas apresentadas durante a campanha eleitoral em ações e metas que possam ser executadas de acordo com os prazos estabelecidos monitoradas pelos cidadãos.
8. Criação de lei que regulamente a ampla e prévia divulgação e realização das Audiências e Consultas Públicas e de seus documentos e o processo de acompanhamento de seus encaminhamentos. As audiências públicas devem ser realizadas em horários que facilite a participação de forma descentralizada em diversos espaços públicos.
9. As ONGs que recebem recursos públicos devem ser submetidas aos mesmos mecanismos de controle social e transparência proposta para o poder público. A contratação das mesmas deve acontecer com ampla divulgação e concorrência pública.
10. Criação de Lei que regulamente a realização de diagnóstico participativo, para planejamento estratégico municipal, gerido pela prefeitura, Câmara de Vereadores e sociedade civil, e que embase os programas de governo dos futuros candidatos aos cargos do poder executivo e legislativo.

### **A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle**

11. Respeito à autonomia e cumprimento da legislação Municipal, Estadual e Federal, relacionada aos Conselhos Municipais e disponibilização pela Prefeitura de toda infra-estrutura e apoio administrativo

necessários ao funcionamento dos mesmos.

12. Criação e aprimoramento de dispositivos legais, normas e procedimentos que garantam e respeitem a competência quando deliberativa dos Conselhos com penalidades para o descumprimento dos mesmos.
13. Criação de mecanismos/canais efetivos de comunicação (rádios comunitárias, cartilhas, jornais de bairro, dentre outros) entre os Conselhos Municipais e a Sociedade Civil e entre próprios Conselhos para divulgação do Plano de Ação, atuação, atividades, agenda, atas, formas de contato e outras informações relevantes.
14. Garantir a ampliação do acesso a participação de representantes da sociedade civil organizada através da revisão das Leis que criam Conselhos e seus respectivos regimentos internos.
15. Que a gestão dos fundos municipais existentes sejam feitas por deliberação dos respectivos conselhos.

### **Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção**

16. Ficha limpa no município que proíba cidadãos de se candidatarem e exercerem cargos comissionados, função gratificada, bem como de secretários de administração pública, que tenham contra si condenação com decisão transitada e julgada ou proferida por órgão colegiado.
17. Criação de uma ouvidoria e de uma controladoria geral do município, órgão de controle interno responsável pelas ações de prevenção e combate a corrupção e transparência pública composta por servidores públicos e membros da sociedade civil, devidamente qualificados.
18. A declaração de bens segundo prevista em constituição dos funcionários públicos, comissionados e cargos eletivos e todos os familiares, com frequência anual. A expansão do período de quarentena para um ano.

19. Licitação e contratos: exigência de memorial descritivo/projeto executivo, com ampla publicidade, com revisão do texto das licitações. Criação de uma comissão de acompanhamento da execução de contratos licitatórios, composta por membros do poder público e membros qualificados da sociedade civil.
20. Realização de auditoria anual independente nas contas publica contratada pelo poder público como controle e participação social, tanto no executivo como no legislativo.

Imagens disponíveis em: <https://www.facebook.com/reajapiracicaba>



## **Ponto MÓVEL de ASSINATURA**



Neste **SÁBADO (27/10)**,  
das **12h30 às 15h00**,  
no **TERMINAL CENTRAL** de ônibus

# #ReajaPiracicaba

**CONVITE**

Reunião de organização do movimento

**13/11 - 19h**

Salão Social Vicentinos - Noiva da Colina  
Rua Manoel Ferreira Pinto, 263

**ABERTO  
AO POVO**

facebook.com/ReajaPiracicaba  
reajapiracicaba@gmail.com  
@ReajaPiracicaba



facebook



Pesquise pessoas, locais e coisas



## Fotos de Reaja Piracicaba

[Retornar ao álbum](#)

[Anterior](#) · [Próxima](#)

### Aumento do salário dos vereadores de Piracicaba:



**VOCÊ TAMBÉM NÃO CONCORDA?**

**Participe do Ato Público "REAJA PIRACICABA"**  
**dia 01 de agosto, às 18h00 na Câmara de Vereadores**  
**(Rua Alferes José Caetano, 834)**

[Curtir](#) [Comentar](#)



Reaja Piracicaba  
 Reaja Piracicaba!

[Curtir](#) · [Comentar](#) · [Compartilhar](#) · 26 de julho de 2012

14 pessoas curtiram isso.

244 compartilhamentos

Álbum: Fotos de Reaja Piracicaba no  
 álbum Fotos da Linha do tempo

Compartilhado com: Público

[Abrir Visualizador de Fotos](#)

Desde 1900  
112 anos

# JORNAL DE PIRACICABA

www.jornaldepiracicaba.com.br

R\$ 1,50  
Edição das  
19h

ANO 112 - Nº 39.067

SEXTA-FEIRA

16 DE NOVEMBRO DE 2012

## Cinema

**FIM** Último filme da saga  
Crepúsculo, Amanhecer -  
Parte 2, estreia hoje



## Agito & Gourmet

**SABOR E TRADIÇÃO**  
Confira algumas das atrações  
gastroômicas da 8ª edição da  
Festa do Peixe e da Cachaça



**2.539**

**Ofertas de  
classificados**

## Políticos divergem sobre legitimidade do Reaja

### Menino será velado no dia do aniversário

O menino Ismael Brito de Souza Filho, que teve morte encefálica atestada antontem após ser vítima de espancamento na madrugada de domingo, será velado e enterrado hoje, quando completaria 4 anos. Ontem, a mãe da criança, Josiane Cristina de Almeida, 34, e familiares aguardavam chegada de equipe médica de Campinas para retirada de órgãos que foram doados. O horário do enterro não estava definido. O pai, acusado pelo crime, continua foragido. **A 5**



Josiane Cristina de Almeida mostra o foto do filho Ismael Brito de Souza Filho, que morreu após ser espancado

As ações do Reaja Piracicaba, movimento que ganhou notoriedade ao defender o fim do reajuste de 66% nos subsídios dos vereadores aprovado pela própria Câmara, são vistas de formas diferentes pelos políticos locais. A maioria diz respeitar o grupo, mas questiona o real objetivo das atividades programadas. Para o prefeito Barjas Negri (PSDB), por exemplo, é um "movimento interessante que existe em diversos municípios brasileiros". Já o diretor do Departamento Jurídico da Câmara, Robson Soares, que falou em nome do presidente do Legislativo, João Manoel dos Santos (PTB), entende que o movimento se perdeu "por conta de alguns de seus integrantes agirem de forma ofensiva, violenta e antidemocrática". **A 4**

### Festival Seo Palhaço

O Sesc Piracicaba recebe profissionais do riso de Espanha, Dinamarca e Brasil. **PÁGINA 12**



### 90 anos de história

ArcelorMittal mostra história do segmento de aços longos. **PÁG. 9**



# GAZETA DE PIRACICABA

R\$ 1,00

TERÇA-FEIRA, 13 DE NOVEMBRO DE 2012 - ANO IX - N. 1921 - www.gazetadepiracicaba.com.br

### COLETA DE ASSINATURAS

## Campanha do Reaja tem apoio da Diocese

As paróquias estão coletando assinaturas para a campanha do Reaja Piracicaba, contra o aumento abusivo dos subsídios dos vereadores. **PÁGINA 3**

### VIOLÊNCIA

### Criança de 3 anos é espancada pela mãe

Uma mulher, que está foragida, espancou o filho de três anos, no Boa Esperança. Estado da criança é grave. **PÁG. 7**



# REAJA PIRACICABA

Movimento pacífico e apertado de combate à corrupção e de participação do povo no desenvolvimento de Piracicaba.

O **REAJA** convida todos os cidadãos para:

**Entrega de 20 mil assinaturas**  
a favor de maior transparência e participação popular **no AUMENTO de SALÁRIOS** de VEREADORES, PREFEITO e SECRETÁRIOS.

**1º de agosto às 15h00 na  
CÂMARA DE VEREADORES**  
(R. Alferes José Caetano, 834)

O **REAJA** criou 2 Projetos de Lei de Iniciativa Popular, um para **CANCELAR** o **AUMENTO de 66% do SALÁRIO** e outro para evitar que o abuso aconteça novamente.  
o 1º foi entregue em setembro de 2013 e o 2º será o presente de aniversário do **REAJA** para a nossa cidade.

**VENHA COMEMORAR CONOSCO!**

 **3041-2387**

 **facebook.com/ReajaPiracicaba**



### Bira abre mostra no Sesi

Com o show Mosaico, o músico Bira abre hoje a 6ª Mostra Sesi de Música Instrumental. **PÁGINA 12**



**Hoje é o Dia da Vovó**  
Eliana Saviolo, 53 anos, é um exemplo de avó moderna. **PÁG. 10**

# GAZETA DE PIRACICABA

R\$ 1,30

SÁBADO, 26 DE JULHO DE 2014 - ANO XI - N. 2450 - [www.gazetadepiracicaba.com.br](http://www.gazetadepiracicaba.com.br)

## SUBSÍDIOS

# Passeata divulga projeto do Reaja

O Reaja Piracicaba realiza passeata hoje pela manhã para divulgar projeto de iniciativa popular sobre o subsídio de vereadores, prefeito e secretários. **PÁG. 9**

## NOVA MORADORA

**Filhote de cervo, Sofie é atração no Zoológico**



# #ReajaPiracicaba

CONVITE

## Reunião Pública

# 29/10 - 19h30

Ginásio do bairro Parque Prezotto  
Rua 13 de Abril, 333 - Pq. Prezotto

VENHA  
PARTICIPAR  
CONOSCO!

 facebook.com/ReajaPiracicaba  
 reajapiracicaba@gmail.com  
 @ReajaPiracicaba

|                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p><b>Dividido entre dois amores</b><br/>Cadu, personagem de Gianecchini, <i>Em Família</i>, vai ficar em dúvida entre o amor de Verônica e Sílvia. <b>PÁG. 20</b></p> |  <p><b>Cardápio da fazenda</b><br/>Restaurante lança cortes nobres de carnes. <b>PÁGINA 23</b></p> |
| <div><div><h1>GAZETA</h1><h2>DE PIRACICABA</h2></div><div><b>VAZÃO DO PIRACICABA</b><br/><b>22,40m³/s</b><br/>ontem às 20h30</div></div>                               |                                                                                                                                                                                      |

RS 1,30      SEXTA-FEIRA, 27 DE JUNHO DE 2014 - ANO XI - N. 2425 - www.gazetadepiracicaba.com.br

**AUMENTO DE 65,95%**

## Justiça considera legal salário dos vereadores

A Justiça considerou improcedente a ação civil proposta pelo Ministério Público, que questionou o reajuste de 65,95% dos subsídios dos vereadores. **PÁGINA 4**

**INFARTO FULMINANTE**

**Morre dom  
Moacyr Vitti,  
quarto bispo  
de Piracicaba**





# **Cacique Social**

Wisney Martins de Souza

## **RESUMO**

O texto pretende discutir o papel dos “escadas”, a relação dos “donos” dos partidos políticos da cidade de Osasco, São Paulo, com os demais membros do seu partido e, principalmente, com o chefe do Executivo local. A moeda de troca para a obtenção do apoio dos vereadores para a formação de uma base com 17 legisladores é, quase sempre, a certeza de um assento na administração. Uma rede composta por vários partidos — PT, PSD, PSC, PHS, PSL, PSB, PMDB, PDT, PTdoB, PCdoB e PV — que administram várias secretarias, dentre elas, a Secretaria do Verde, dirigida pelo jornalista e presidente do PV, Carlos Marx, e a Secretaria de Esportes, comandada pelo empresário e líder do PHS, Tinha di Ferreira. Na quinta maior cidade do Estado de São Paulo e uma das mais importantes do Brasil, por suporte político, políticas públicas são, muitas vezes, relegadas ao segundo plano.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Partidos Políticos, Osasco, Donos dos Partidos, Câmara Municipal, “Escadas”.

## Partidos e o voto

Santinho, jornal, panfleto, *jingle* e muita, muita conversa. Conversa que a sua vida vai melhorar, a saúde será melhor; a escola vai funcionar, habitação para todos, transporte público de qualidade, e o amanhã, como num passe de mágica, será um paraíso. Este é o enredo que os donos dos partidos de Osasco, uma cidade com uma população aproximada de 1 (um) milhão de habitantes e 550 mil eleitores, ensinam para os seus mais de 400 candidatos que guerrilham, de quatro em quatro anos, em busca de ocupar uma das 21 cadeiras do legislativo osasquense, e, é claro, ao posto de chefe do Executivo. Para alcançar o poder, o voto é o objeto principal a ser conquistado. E é através das eleições que o poder é conquistado. Porém, sobre as asas de um partido político. Que conforme Rodrigo Patto Sá Motta, em seu livro *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros* (p. 11), afirma que “essencialmente, os partidos são agrupamentos de pessoas que almejam o poder. Elas se organizam em um partido com o fim de conquistar e conservar

o poder, ou seja, o governo de um determinado Estado ou Nação”. — E é a Lei 9504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. No artigo 1º das disposições gerais, encontramos a linha geral das eleições;

**Art. 1º** — As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Porém, mesmo depois de vários pleitos, a dúvida é a palavra mais usada quando os eleitores brasileiros são convidados a explicar o que vem a ser eleição geral, eleição proporcional e eleição majoritária no Brasil. A solução é encontrada no livro *Hiperpublicidade — Fundamentos e interfaces*, de Clotilde Perez e Ivan Santo Barbosa:

Existem no Brasil dois sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional. A escolha dos ocupantes de cargos executivos é feita pelo sistema majoritário, ou seja, é considerado eleito quem obtiver maior votação no caso de presidente da República, de governadores de estado e prefeitos de município com mais de 200 mil habitantes, é necessária a obtenção de maioria absoluta, ou seja, mais da metade dos votos válidos. Não são considerados válidos os votos brancos e nulos. Se nenhum candidato alcançar esse resultado na primeira votação, haverá votação em segundo turno, no qual concorrerem os dois mais votados. Os prefeitos de cidades com menos de 200 mil habitantes são eleitos por maioria simples: é eleito o que conseguir o maior número de votos. Senadores também são eleitos

pelo sistema majoritário. Cada estado elege três senadores com mandato de oito anos. O sistema que elege os deputados — tanto federais quanto estaduais — e os vereadores é o proporcional. O primeiro passo na eleição proporcional é definir os votos válidos, subtraído os votos brancos e nulos do total. O número de votos válidos é dividido a seguir pelo número de vagas em disputa, e o resultado é o quociente eleitoral, e o resultado é o quociente partidário. Desprezadas as frações, esse resultado é igual ao número de cadeiras que cada partido vai ter. Supondo que uma legenda tenha direito a cinco cadeiras, são eleitos seus cinco mais votados (PEREZ; BARBOSA, 2007, p. 286).

A pergunta que fica é: Se é pela dúvida, ou mesmo, a falta de interesse político que marca a nossa indiferença em relação ao processo eleitoral? A certeza que temos é, que os partidos políticos são os maiores beneficiados por esta ausência, ou seja, total desinteresse pela coisa pública. E os partidos políticos que deveriam ser de todos, passam a ser: o PSB (Partido Social Brasileiro) de Eduardo Campos; o PT (Partido dos Trabalhadores) de Lula; a Rede, da Marina Silva, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) do Michel Temer e outros, PSD (Partido Social Democrático) do Gilberto Kassab, e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) do quarteto Aécio, Serra, FHC e Alckmin. Os partidos passam a ser identificados com pessoas e não com a sua ideologia. Em outras palavras, o direito de escolher e ser escolhido, participar, discutir e decidir são deixados de lados. Os atores não se veem como detentores desses direitos. Direitos, como o defendido pela Professora Doutora Mariângela Furlan Haswani, no livro *Comunicação Pública: bases e abrangências*, que afirma que “é aquele em que os direitos fundamentais são reconhecidos explicita e institucionalmente, tendo o Estado à obrigação de ampará-los por força da lei”.

Já a Professora Doutora Heloiza Matos, vê e defende como direito, desde as ações mais básicas, passando pela comunicação pública.

A comunicação pública se refere à vida em comunidade: interações recíprocas constituídas por atores sociais, sobre temas de interesse comum, pressupondo relevância e participação social, cujo objetivo é a busca de solução de problemas e a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Num ambiente com baixo capital social, onde a interação e os laços entre os atores sociais são fracos e esporádicos pode resultar numa apatia e inércia acerca dos temas e ações da vida comunitária. Sem capital social precedente, a comunicação pública não alcança relevância. Mas a comunicação pública também pode estimular o capital social.

A Professora Doutora Heloiza Matos acredita que o capital social está presente quando os indivíduos se organizam em associações (participar de atos políticos, também, faz parte) para debater questões de interesse público.

O debate é estruturado cooperativamente em torno do bem-comum, com a finalidade de entender questões relacionadas com a saúde, a educação, a pobreza, enfim, colocar em marcha processos políticos e engajamento cívico. As interações e a reciprocidade nas redes sociais são elementos que podem garantir uma maior aproximação entre os atores sociais e as instituições que, reunidos em espaços públicos de debates, podem, partindo de interesses conflitantes, atingir objetivos comuns por meio de uma dinâmica conversacional (direta ou virtual). Mas é preciso considerar que a comunicação está relacionada com a mobilização, mas pode haver capital social sem mobilização propriamente cívica. Esta é a apenas uma possibilidade. O capital social é uma medida das relações sociais, que podem ser apenas familiares, de amizade, de

vizinhança, de trabalho e não necessariamente envolvem o bem.

É dentro desta ausência do conhecimento básico do direito e do pouco engajamento político por parte da população, que os políticos extrapolam. E o que deveria ser uma eleição democrática se transforma em cartas marcadas. Os donos dos partidos políticos administram os partidos e trabalham para que os seus escolhidos sejam eleitos, e com isso, possam continuar na administração e a dominar no cenário político, conforme trabalho apresentado por nós — Wisney Martins de Souza, aluno do curso de Pós-graduação em Marketing Político, 2012, sobre o papel dos “escadas” nas eleições de 2008, em Osasco. Definições que veremos a seguir.

### **Eleição em Osasco**

Na última eleição municipal em Osasco, mantendo a tradição, a disputa, praticamente, ficou entre o PT, que buscava a reeleição com o candidato Emidio Pereira de Souza e o PSDB, do deputado estadual Celso Antônio Giglio. E atrás deles e dos 21 vereadores que buscavam a reeleição, um batalhão de “escadas”, ou seja, os candidatos que teoricamente não têm votos suficientes para ocupar uma cadeira. “Escada” como a candidata Neuza Ribeiro, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que teve, depois de uma estafante batalha, sessenta e sete (67) votos. É claro que o jornalista Renato Ferreira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), teve mais. Ele contabilizou 110 votos. Já o vibrante Advaldo Marques Flauzino (“Marcelinho engraxate”) contribui com 127 votos para o Partido Humanista da Solidariedade (PHS), trezentos e oitenta e nove (389) a menos que Ari Osvaldo Alves, do Partido Verde (PV), que cravou 516 votos. Ainda na casa dos três dígitos, encontramos Antônio Pedro de Castro (professor Pepê), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que recebeu 627 votos. Com um desempenho melhor, encontramos o candidato do

Partido Social Cristão (PSC), Ralfi Rafael da Silva e seus 1360 votos, porém, insuficientes para ocupar uma cadeira no legislativo, e por isso, aumenta a estatística dos “escadas” osasquenses. É contando, sempre, com a soma destes votos dos “escadas” que os vitoriosos, mais uma vez, esperam alcançar o quociente eleitoral e a sua eleição.

Como dificilmente um candidato sozinho não alcança o quociente eleitoral para a sua eleição, é neste momento que os candidatos considerados coadjuvantes — “os escadas” — são chamados a participarem das eleições. O seu papel principal é conseguir o maior número de votos para a legenda, porém, sem a certeza que o maior beneficiado será, sempre, aquele que já tem um histórico de boas votações. O seu dever, assim como os escadas que nós conhecemos, é tão-somente de base. Ressaltamos que o estudo de caso sobre os “escadas” nas eleições osasquense é um exemplo do que acontece praticamente em todas as eleições proporcionais municipais e estaduais no território brasileiro.

No jogo bruto da política brasileira, eles são a base, ou melhor, os 21 vereadores osasquenses eleitos obtiveram 107.407 votos, o que representa 32,17% do total de votos nominais, que foi de 333.828, ou seja, “os escadas” representam quase 70% dos votos de uma eleição, literalmente, eles são “a escada”.

Observamos que poucos partidos têm preocupação com a formação política dos seus filiados, e, os que têm, praticamente, são feitos somente próximo ao período eleitoral. Ressaltamos, ainda, que a fidelidade partidária praticamente não existe. Por isso, vários candidatos mudam de legenda, conforme o cenário político. Qual é a lição que fica? Antes da resposta desta indagação, vejamos o que os “donos” dos partidos políticos fazem para montar os partidos e manter-se no poder.

### **Ausência**

Ainda dentro do trabalho apresentado por nós, constatamos, que muitas vezes, a ausência da luta do agente público (povo/cidadão)

faz com que os presidentes dos partidos tratem as eleições como uma guerra de poder, ou melhor, em vários casos, um grande comércio. Em que é notória a pouca preocupação pela formação cidadã. O presidente do Partido Verde (PV), Carlos Marx, jornalista, produtor cultural e ambientalista, quando é indagado sobre uma formação política para os seus comandados afirma:

Nós temos uma escola a nível nacional que é o Instituto Herbert Daniel. Herbert Daniel foi um dos fundadores do Partido Verde, um companheiro do Rio de Janeiro, foi candidato a Deputado Federal. Foi companheiro de Fernando Gabeira, Alfredo Serkis e faleceu e deu seu nome a esse instituto. Aqui em Osasco nós, em todas as épocas pré-eleitorais, promovemos seminários, debates com nossos candidatos, com os pré-candidatos, para conhecerem o programa do partido, a proposta do partido, o estatuto. E também, para conhecer o que significa as funções públicas. Então, o que significa ser um parlamentar, o que significa estar na gestão pública da cidade, do estado, do país. O Partido Verde já teve Ministro de Estado, o Gilberto Gil, o Juca Ferreira, que foram Ministros da Cultura. Temos Secretário de Estado aqui em São Paulo, o Secretário de Estado de Recursos Hídricos. Pelo Brasil afora temos mais de cinquenta Prefeitos, Secretários Municipais de todas as áreas da sociedade. Então, todos são preparados, são pessoas que são qualificadas para disputar o mandato e ter consciência dos desafios e das responsabilidades quando assumir.

Já para o Presidente do PSL, o critério “é pura matemática”, ou seja, se tiver voto consegue participar da disputa eleitoral. Marcos Souza explica qual é o critério para a formação de uma chapa:

Muita gente, você vai convidar para fazer parte do projeto, a pessoa acha que, fala: olha, não vou para esse partido porque eu preciso conversar primeiro com o Prefeito, preciso conversar com meu padrinho político e muitas vezes ficam com medo de vir, achando que têm carta marcada dentro desse projeto. E não é verdade. Tanto não é verdade que hoje, num projeto futuro, muitos partidos começam a copiar o nosso modelo que é um modelo, realmente, da matemática simples. Você pega os candidatos, baseado sempre na última eleição e faz a somatória dos votos que cada um tem. No caso agora, para o futuro, nós teremos que coligar porque agora temos Vereador e quando tem Vereador pelo partido se torna mais difícil a montagem da chapa. Mas até então, nas eleições de 2008, não tínhamos Vereador então era mais fácil montar o partido porque nós olhávamos, exatamente, essa questão mínima de votos e o máximo, para poder ter a chance de todos concorrerem em igualdade. Desde falar da legislação, que o Vereador tem que exercer o mandato no Legislativo criando-se leis mesmo, tendo projetos para isso, para melhoria da cidade e discutindo com o Executivo, o que o Executivo vai poder contribuir junto com a nossa Câmara Municipal para o nosso mandato.

Já o presidente do PTdoB, Veríssimo, é mais franco ao afirmar que

A legenda PT do B hoje, a gente não estamos (*sic*) exigindo adesão de nada. Hoje o que a gente está fazendo, o que estamos exigindo do pré-candidato é que ele preencha 300 (trezentas) fichas de filiados. Porque, como eu tenho muito pré-candidato, eu fiz uma regra, aquele que trouxe trezentas (300)

fichas, a gente começa a fazer classificação. Então, já tenho vários pré-candidatos que trouxeram trezentas, têm outros que trouxe (*vi*) cento e oitenta, outras duzentas. Aí eu vou fazer uma classificação dos cento e pouco, senão eu estou pego, tem muita gente aí com uma vontade de sair candidato e eu vou falar para ele: não posso dar legenda para você porque eu só tenho trinta e duas vagas. Ou só tenho quarenta e seis vagas. É difícil.

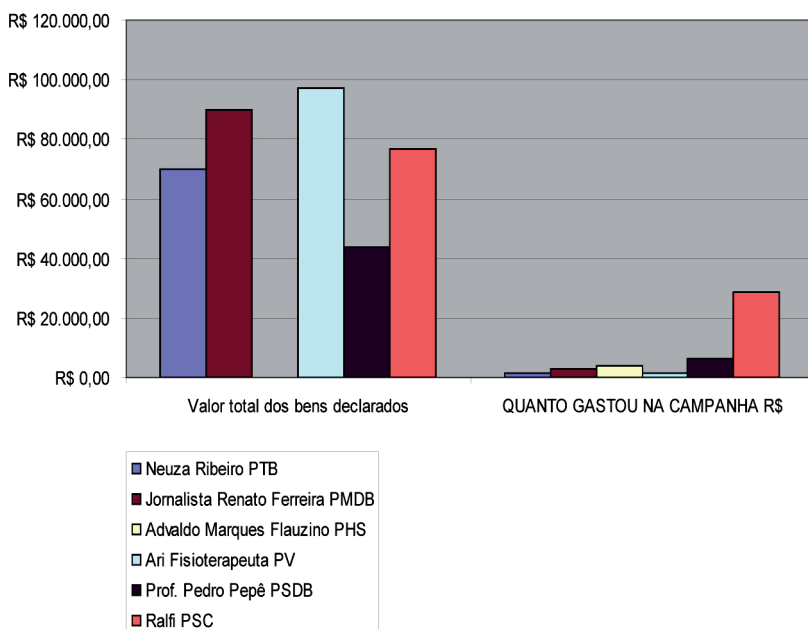
É dentro deste sistema, com a absoluta falta de informação e formação, que centenas de milhares de candidatos participam das eleições no Brasil. Participam? Não. Esta é a resposta mais coerente. Pois, o fator econômico é determinante numa campanha eleitoral.

### **Custo de uma campanha**

Qual é o valor gasto em uma campanha? Quanto custa cada voto? Várias são dúvidas em relação ao montante de dinheiro que é necessário investir em uma eleição. O vereador osasquense Osvaldo Verginio, que teve 10.001 votos, e tem um patrimônio de R\$ 495.000,00 declarou à justiça eleitoral ter gasto R\$ 99.900,00, ou seja, cada voto custou R\$ 9,99.

Já o vereador eleito com o menor custo/voto foi o candidato do PHS, “Toninho enfermeiro”: R\$ 3,01 para cada um dos 5.104 votos conquistados. Com um patrimônio de 20.000,00, ele declarou que gastou R\$ 15.371,21. O maior custo/voto foi realizado pelo vereador João Góis (PT). Ele gastou R\$ 48,41 para cada um dos 4.482 votos. Com uma declaração de renda de R\$ 169.260,49, ele gastou na campanha R\$ 216.991,83. O prefeito Emidio Pereira de Souza (PT) gastou R\$ 18,18 para vencer a eleição com 204.356 votos — R\$ 3.715.582,57 foi o custo da campanha. Já a situação dos não eleitos, ou melhor, dos “escadas”, é esta: Ari Osvaldo Alves (PV) gastou R\$ 1.449,50, ou seja, R\$ 2,81 para conquistar cada um 516 votos. A sua declaração de renda foi de R\$

### *Relação entre bens e gastos dos “escadas” na campanha de 2008*

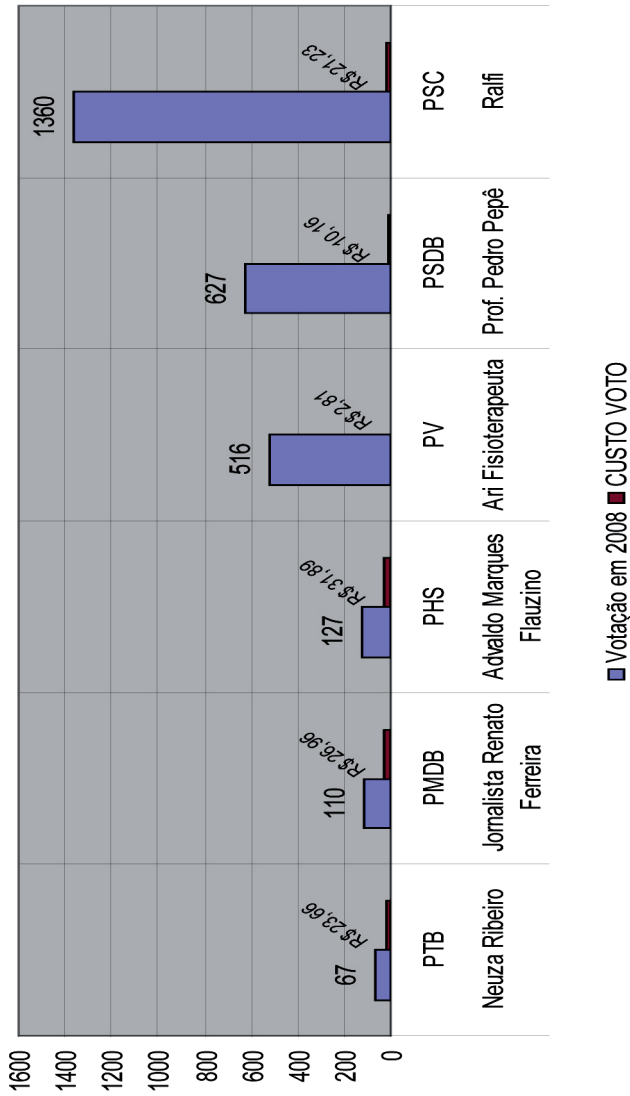


97.000,00. Ele declarou à justiça eleitoral que não possui nenhum bem, porém, foi o que teve, entre os “escadas”, o maior custo/voto. Para conquistar a simpatia dos 127 eleitores, “Marcelinho engraxate” gastou R\$ 4.050,60, sendo R\$ 31,89 o custo de cada voto.

Com dezenas de partidos, centenas de candidatos na disputa para o Legislativo e seis candidatos ao Executivo, milhões de reais foram gastos, toneladas de papéis distribuídos e muitas, muitas esperanças desfeitas ao final das eleições. Pois, o dinheiro é fundamental para alcançar o sucesso eleitoral.

Ficou comprovado que nas eleições de 2008, em Osasco, 20% dos candidatos mais bem votados contribuíram com algo próximo de 70% dos votos conquistados para a legenda, porém, os 21 vereadores eleitos obtiveram 107.407 votos, o que representa 32,17 do total de

*Relação dos “escadas” entre votação e custo do voto*



votos nominais, que foi de 333.828, ou seja, os “escadas” representam quase 70% dos votos de uma eleição. Na batalha por mais democracia, muitas guerras são travadas. E falar em propaganda eleitoral, debate político, horário eleitoral e comício geram dois tipos de reação: amor ou ódio. Não há alternativas. Os políticos, principalmente os “escadas”, passam por esse processo. Para o prefeito Emídio Pereira de Souza, do Partido dos Trabalhadores (PT), os “escadas” são aproveitados em sua administração. “Eles têm importância na disputa eleitoral e na participação administrativa.” Para o prefeito, é na eleição para o legislativo que a disputa é maior, e portanto, mais clara, o papel dos “escadas”:

Na verdade, candidato-escada, para Prefeito, não existe muito, porque para prefeito são poucos candidatos. Às vezes um acaba atrapalhando o outro, dividindo votos de um lado, dividindo de outro. Eu não acho que foi decisivo. Agora, para Vereador, muitas vezes os candidatos acabam entrando e a perspectiva de vitória é menor para alguns do que para outros. Vamos dizer assim, numa cidade como Osasco com, em média, quinhentos candidatos a Vereador, eu diria a você que, disputando para valer, em condições de vitória, você vai ter cem, cento e cinquenta candidatos. Os demais são candidatos que entram para se projetar, para fazer o nome, para ganhar experiência para se preparar para uma próxima e assim por diante.

Completa o prefeito:

Assim, para nós, os candidatos que não são eleitos, nós, de alguma forma, aproveitamos ele, valorizamos ele no nosso trabalho na administração. Eles têm experiências importantes, são lideranças importantes e a gente o aproveita na área que ele tem experiência. Se for em obras, vai em obras,

se for na habitação é habitação, se for esportes é esportes, se for na cultura, na cultura, mas, eles se agregam, de uma forma ou de outra, ao nosso esquema político.

Depois desta batalha eleitoral começa a batalha para a sobrevivência política e econômica. A administração pública é o caminho mais curto. A nossa análise é que, além de serem usados como moeda troca, “os escadas” que, para boa parte dos dirigentes partidários, têm a função de simplesmente ajudar o partido a conseguir alcançar o quociente eleitoral — são importantes para a consolidação da nossa democracia. O que acabamos de comprovar em Osasco, prática em maior ou menor escala em todo o Brasil, são distorções gritantes, que a nosso ver, somente serão sanadas com uma reforma política. Creio que a reforma política que tenha como objetivo resgatar a participação popular com credibilidade. Precisamos de uma reforma geral que contemple as vozes das ruas. “Oxigenar o sistema político”, conforme o pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff, é um passo importante para que os “donos dos partidos” não continuem a mandar nas legendas partidárias brasileiras. Sem a participação popular nas decisões políticas, o “gigante” continuará dormindo? Creio, com todas as letras, que **não**. Ponto final.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Ivan Santo; SAISI, Kátia. In PEREZ, Clotilde; BARBOSA, Ivan Santo. (orgs) — *Hiperpublicidade: Fundamentos e Interfaces*. v. I — São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- BARBOSA, Rui. Discurso de 10.7.1879. *Obras completas*, v. VI, t. I, Rio de Janeiro, MEC, 1943.
- HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ITEN, Marco; Kobayashi, Sergio. *Eleição: Vença a sua*. As boas técnicas do marketing político. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.
- KUNT'Z, Ronald A. *Como ser um candidato vitorioso e recuperar a imagem da classe política*. 2ª ed. São Paulo: Maltese, 1992.
- MANHANELLI, Carlos Augusto. *Estratégias eleitorais: marketing político*: Summus, 1998.
- MATOS, Heloiza.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Editora UFMG, 2008.
- PEREZ, Clotilde; BARBOSA, Ivan Santo. (orgs) — *Hiperpublicidade: Fundamentos e Interfaces*. v. I — São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. *Marketing Político e Governamental: um roteiro para campanhas políticas e estratégias de comunicação*. 1ª ed. São Paulo: Summus, 1985.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *Sistema eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1979.

## Periódicos

A RUA. Jornal de Osasco, diversas edições, 2008.

CORREIO PAULISTA. Jornal de Osasco, diversas edições, 2008.  
O DIÁRIO DA REGIÃO. Jornal de Osasco, diversas edições, 2008.  
PÁGINA ZERO. Jornal de Osasco, diversas edições, 2008.

## **Sites**

TSE. Lei das eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em 23 nov. 2012.

TSE. TSE.GOV.BR. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-q#quociente-partidario>>. Acesso em: 21 nov. 2012. 2012b.

---

*Título Comunicação governamental:  
o local como foco de análise*

**Escola de Comunicações e Artes da  
Universidade de São Paulo • ECA-USP**

Autor(es) *Vários*  
Organizadora *Mariângela Furlan Haswani*

ISBN 978-85-7205-121-7

---

Diagramação *Eis Estúdio* [11\_3801.1583]  
Tipografia *Garamond*  
Formato *16 x 23 cm*  
Nº de páginas *354*

São Paulo, Brasil  
2015

*Comunicação governamental:  
o local como foco de análise*

*Artigos*

Viviany De Pianti  
Alexandre Augusto Giorgio  
Iara Maria da Silva Moya  
Marcus Vinicius de Jesus Bonfim  
Perolah Caratta Macêdo Portella Silveira  
Adriana Neves Cruz + Eliete da Rocha Viana  
Antônio Peres  
Carlos A. Teixeira + Lucas P. Bonanno  
Elaidés Basílio Andreilino  
Francine Altheman  
Jamile Coutrim Dalri  
Jorge Pereira Filho  
Valdenete Gomes de Moraes  
Patrícia Guimarães Gil  
Simone da Silva Labres  
Victor Kraide Corte Real  
Wisney Martins de Souza

*Organização*

Mariângela Furlan Haswani



ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

