UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina
(Prolam)

Mariângela Furlan Haswani

**A comunicação estatal como garantia de direitos:
foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**

São Paulo
2010

Mariângela Furlan Haswani

**A comunicação estatal como garantia de direitos:
foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP), linha de pesquisa Comunicação e Cultura, como requisito parcial à obtenção do título de doutor, sob orientação da Profª Drª Margarida Maria Kröhling Kunsch.

**São Paulo
2010**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

HASWANI, Mariângela Furlan

A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela/ Mariângela Furlan Haswani. São Paulo, 2010.

220 f.

Tese (Doutorado) – Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP), São Paulo, 2010.

Linha de Pesquisa: Comunicação e Cultura

Orientação: Profª Drª Margarida Maria Kröhling Kunsch

1. Comunicação pública. 2. Comunicação estatal. 3. Garantia de direitos. 4. Estado democrático de direito. 5. Esfera pública.

Nome: HASWANI, Mariângela Furlan

Título: A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP), linha de pesquisa Comunicação e Cultura, para obtenção do título de Doutor.

Data da apresentação:

1º) Presidente: Profª Drª Margarida Maria Kröhling Kunsch (ECA-USP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

2º) Prof. Dr. José Luiz Proença (CJE-USP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

3º) Prof. Dr. Eugenio Bucci (CJE-USP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

4º) Prof. Dr. Marcelo Figueiredo (PUC – SP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

5º) Prof. Dr. Prof. Dr. Jorge Duarte (Secom – Brasília)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

A Antoine Haswani (*in memoriam*):
ele me ensinou a lutar e vencer, armada de ideias e livros.

A Angelina Haswani, pequeno anjo,
apoio incondicional em todas as horas.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Margarida Kunsch, pelo apoio permanente na pesquisa e pela coragem de abraçar comigo ideias, autores e caminhos ainda não trilhados no Brasil.

À minha amiga Margarida por me apresentar – e emprestar! – a doçura da Clarinha.

Ao meu filho, Daniel, pelas pacientes traduções de todos os títulos em inglês que constam nas referências e que passam longe do seu mundo do mercado financeiro.

À Flávia, minha primogênita, pelo suporte logístico no conturbado cotidiano doméstico.

Aos funcionários

- do CRP (Rosa, Mari, Estevam, Renata, Edinaldo, Edson e José) pelo apoio e tolerância — aos sumiços e rabugices — nos períodos críticos de elaboração da tese;
- do Prolam (William e Rafaela) pela atenção e cordialidade.

Aos colegas Eneus Trindade, Leandro Leonardo Batista e Otávio Freire, pelos valiosos palpites de corredor durante a elaboração da pesquisa.

Ao professor Stefano Rolando, pela disponibilidade em dirimir minhas dúvidas na etapa final de elaboração da tese.

Ao samurai das leis, Nelson Hiroyuki Nakamura, pelos ensinamentos no campo das Ciências Jurídicas e pelas muitas horas de boa conversa.

Aos colegas Anne Candal e Felipe Mendonça, da disciplina Democracia, pela amizade e pela claque, a cada nova etapa vencida.

A Alexandre Augusto Giorgio, pela parceria de ideias, de livros e de coração.

À Isabelle Moura, pela valiosíssima parte das obras não disponíveis no Brasil, que trouxe gentilmente da Itália.

À Hebe Lucas, pela cruel competência na garimpagem e correção dos tropeços, erros e absurdos desta tese.

Aos alunos de graduação, pelas oportunidades de aprendizado.

Aos orientandos que, ao escolherem o caminho da comunicação pública, passam uma incrível sensação do semeador que vê brotarem as primeiras sementes.

A todos, muito obrigada.

*Ipse autem rex non debet esse sub homine
sed sub deo et sub lege quia lex facit.*
Não é o rei que faz a lei mas a lei que faz o rei.
Henri Bracton

Deus quer, o homem sonha, a obra nasce. [...]
Fernando Pessoa

RESUMO

A tese aborda a comunicação estatal pró-ativa como garantia de direitos constitucionais em Estados Democráticos de Direito. Para tanto, apresenta excertos jurídicos da Teoria do Estado, o conceito de público segundo disciplinas das Ciências Sociais, com destaque para a publicidade estatal habermasiana, chegando às diversas reflexões dos pesquisadores italianos sobre a comunicação pública, suas subdivisões e modelos. Desses modelos resulta a sugestão de uma proposta passível de aplicação no Brasil e em outros países da América do Sul, particularmente Colômbia e Venezuela, para uma comunicação estatal pró-ativa capaz de garantir direitos fundamentais nas suas sociedades, se possível por meio de emendas constitucionais.

Palavras-chave: Comunicação pública. Comunicação estatal. Garantia de direitos. Estado democrático de direito. Esfera pública.

ABSTRACT

The thesis focuses on State's proactive communication as a guarantee of constitutional rights in Democratic States. To this matter, presents legal excerpts from State Theory, the concept of Public based on Social Sciences disciplines, highlighting State's propaganda as Habermas posits it, reaching several reflections of Italian researchers on public communication, its subdivisions and models. From these models originated a suggestion of a proposal applicable to Brazil and other South American countries, particularly Colombia and Venezuela, of a proactive State communication capable of guaranteeing fundamental rights in their societies, if possible through constitutional amendments.

Keywords: Public communication. State communication. Guarantee of rights. Democratic states. Public sphere.

RESUMEN

La tesis expone la comunicación estatal, proactiva, como garantía de los derechos constitucionales, en Estados Democráticos de Derecho. Presenta extractos jurídicos de la Teoría del Estado, el concepto de público, de acuerdo con asignaturas de las Ciencias Sociales, con énfasis en la publicidad estatal habermasiana, hasta llegar a varias reflexiones de investigadores italianos, sobre la comunicación pública, sus subdivisiones y modelos. De esos modelos resulta la sugerencia de una propuesta pasible de aplicación en Brasil y en otros países de América del Sur, en particular, Colombia y Venezuela, para una comunicación estatal proactiva, capaz de garantizar los derechos fundamentales en sus sociedades, si es posible, a través de enmiendas constitucionales.

Palabras claves: Comunicación pública. Comunicación estatal. Garantía de derechos. Estado democrático de derecho. Esfera pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1. Um diagrama conceitual das esferas pública e privada que localiza a sociedade civil
- Figura 2. Representação esquemática da informação
- Figura 3. Representação esquemática do processo de comunicação
- Figura 4. Representação esquemática de relacionamento
- Figura 5. Representação esquemática de diálogo/debate
- Figura 6. Representação esquemática da participação
- Figura 7. Representação esquemática do compartilhamento
- Figura 8. Tipos de comunicação
- Figura 9. Tipos de comunicação e influências primárias na transmissão de informações
- Figura 10. Relação entre governança e democracia
- Figura 11. Sujeitos e objeto da comunicação pública
- Figura 12. O âmbito da comunicação pública
- Figura 13. Destinatários das mensagens estatais que garantem direitos
- Figura 14. A hipótese da interdependência política
- Figura 15. Mecanismos de transmissão e sincronização de conjunturas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Casos confirmados de raiva, por ano, segundo região – Brasil, 1990 a 2005

Tabela 2. Modelos teóricos para o estudo da comunicação

Tabela 3. Estágios da construção da comunicação pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1. ESTADO, DEMOCRACIA, DIREITOS, CONSTITUCIONALISMO	30
1.1 Estado	30
1.1.1 Estado democrático de direito	38
1.2 Democracia	42
1.3 Direitos e constitucionalismo	50
CAPÍTULO 2. DIMENSÕES E ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE PÚBLICO	57
2.1 Público/privado, esfera pública, espaço público	58
2.2 Publicidade e opinião pública	72
2.3 Propaganda e publicidade comercial	79
2.4 Transparência e <i>accountability</i>	82
2.5 Interesse público	84
CAPÍTULO 3. COMUNICAÇÃO: DOS CONCEITOS, ABRANGÊNCIA E APLICAÇÕES À COMUNICAÇÃO PÚBLICA	89
3.1 Do dado ao compartilhamento	89
3.2 Breve panorama de teorias e classificações	99
3.3 A comunicação organizacional	104
3.4 A busca de uma comunicação pública	109
CAPÍTULO 4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E MODELOS	122
4.1 Comunicação pública: elementos de um conceito	124
4.2 A comunicação da instituição pública	133
4.2.1 A comunicação normativa	138
4.2.2 A comunicação para promoção da imagem	140
4.3 A comunicação política	143
4.4 Comunicação social	146
4.4.1 A comunicação social fraterna	146
4.4.2 A comunicação de serviço	148
4.4.3 A comunicação de responsabilidade social	150
4.4.4 A comunicação das instituições quase públicas	153
4.5 Outras propostas de dimensões da comunicação pública	155
4.6 Comunicação pública e o edifício de Rolando	157
4.7 Caminhos de um modelo sul-americano	159
CAPÍTULO 5. COMUNICAÇÃO ESTATAL: BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA, DAS RAÍZES ÀS CONSTITUIÇÕES	164
5.1 A história, abrigo das raízes sul-americanas	164
5.2 Brasil: vizinha, a outra América	172
5.3 Colômbia: um breve perfil	179
5.4 Venezuela: um breve perfil	181
5.5 Sobre interdependência política, contágio e contaminação	183
5.6 Direitos, garantias e comunicação estatal	186

CONCLUSÃO	195
REFERÊNCIAS	200
APÊNDICE	208
ANEXOS	214

INTRODUÇÃO

A convicção de que os órgãos estatais têm — ou deveriam ter — obrigação de informar os cidadãos sobre temas que garantam seus direitos me acompanha desde o início da vida profissional, mas ganhou impulso em 1990, durante atuação à frente da equipe de comunicação do complexo municipal de transportes do município de São Paulo. A atuação abrangia o trabalho de assessoria de comunicação e imprensa da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), Departamento de Transportes Públicos (DTP), Comando de Policiamento de Trânsito (CPTran), Departamento de Serviços Viários (DSV) e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Partindo do pressuposto de que as informações em poder daqueles órgãos poderiam funcionar como garantia do direito fundamental de ir e vir de quem residia ou passava pela cidade, foi elaborado um cuidadoso planejamento de captação interna e de emissão das informações ali produzidas. Vista pela imprensa e pelo público interno com cautela, no início das atividades, ao final do décimo mês, a assessoria ganhara credibilidade e colaboração desses públicos porque tudo se expunha: fatos de caráter político — como o posicionamento em casos de greve —, interrupções temporárias no trânsito de ruas, novos serviços disponibilizados (entre esses serviços, a venda antecipada de passes — Passe Fácil — para os ônibus da capital, muito vantajosa no período inflacionário, e o transporte especial para portadores de deficiência física são alguns exemplos), documentos referentes a licitações, mapas, projetos em andamento ou qualquer outro tema que envolvesse as áreas de trânsito e transportes.

A ação pró-ativa da assessoria lançava mão de todos os recursos das três principais áreas da comunicação — a publicidade, o jornalismo e as relações públicas: realizou uma campanha publicitária para divulgação do Passe Fácil e a permanente busca dos meios de comunicação como parceiros, nos casos de intervenções no sistema viário que pudessem trazer transtornos aos seus usuários; as discussões do Reescalamento de Horários envolveram públicos muito distintos e a administração dos conflitos foi o trabalho de relações públicas. Quando da realização do Grande Prêmio Brasil de Fórmula 1, que naquela edição retornava a São Paulo, uma gigantesca ação de comunicação teve início 30 dias antes da competição: farto material informativo e de orientação foi direcionado aos meios de comunicação, à vizinhança do local da prova e aos potenciais participantes do

evento; postos de informação foram instalados nas estradas que dão acesso a São Paulo, situando os interessados em acessar o Autódromo de Interlagos sobre as melhores opções disponíveis. Jornalistas e relações-públicas permaneceram 48 horas em regime de plantão, de modo que nenhum cidadão ou instituição, em nenhum momento, ficasse sem as informações procuradas. Na ocasião, participantes que se deslocaram de helicóptero, transporte particular, levaram o dobro do tempo dos que utilizaram transporte coletivo, público, para deixar Interlagos, ao término da competição.

Os resultados de todas essas ações da assessoria foram surpreendentes, na avaliação quantitativa do período. As 60 entrevistas solicitadas pelos meios de comunicação, no início dos trabalhos, saltaram, gradativamente, para 370, no décimo mês. Curiosamente, no aspecto qualitativo — e na contramão das tendências da época e atuais —, 90% da demanda referia-se à prestação de serviços à população e apenas 10% versou sobre embates políticos e suspeitas de corrupção e fraude. De um lado, tínhamos quadros técnicos competentes e eficientes em planejamento e implementação de ações em transportes e engenharia de tráfego; de outro, um olhar estratégico do secretário de transportes, Ademar Gianini, e do presidente da CET, Ailton Brasiliense Pires, priorizando a disseminação de informações como política de suas gestões.

Ao mesmo tempo em que essas ações se desenvolviam no âmbito do trânsito e dos transportes, as informações de outras áreas com forte apelo político e social, como saúde, educação, abastecimento e administrações regionais (que foram substituídas por subprefeituras, divisão administrativa vigente na atualidade) permaneciam à espera de estímulos externos, apenas reagindo a reclamações, sugestões e denúncias ou atendendo às solicitações de cidadãos e dos meios de comunicação.

A observação dessa realidade e os questionamentos dela decorrentes geraram, nos anos seguintes, a busca de respostas para perguntas como: Qual o papel das assessorias de comunicação do setor público? As áreas estatais de comunicação atuam como mão de obra barata para os meios privados? Ou passam todo o tempo administrando crises geradas nos âmbitos político e administrativo? Na preocupação dos governantes, que espaço ocupam as informações de interesse para os cidadãos?

Na dissertação “Quem agenda quem: estudo das relações entre assessorias de imprensa do setor público e veículos jornalísticos privados: foco na cidade de São Paulo”, apresentada por mim à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, em 2004, algumas reflexões se desenvolveram em torno dessas questões. Entretanto, as respostas obtidas com o trabalho não constituíram a conclusão, mas o início de uma nova pesquisa, desta feita no universo maior e mais complexo da comunicação do ente Estado, agora visto como tutor de direitos positivados constitucionalmente, cerne da presente investigação.

A escolha do tema justifica-se, também, pelo ineditismo da abordagem. Nas Américas, a produção acadêmica em comunicação pública, comunicação política, marketing político e eleitoral aborda aspectos do discurso, das políticas de comunicação, campanhas eleitorais, estudos de caso, relações com a mídia, *accountability*, opinião pública, mas não contempla a necessidade da comunicação estatal como garantia de direitos, nem a possibilidade de sua positivação constitucional. Desse modo, informações essenciais para que os cidadãos conheçam seus direitos e possam realizá-los plenamente permanecem nos Diários Oficiais e seus arquivos, cumprindo a exigência legal de publicação. Exemplos não faltam, mas um deles, relativamente recente, ilustra bem a situação: o novo Código de Trânsito Brasileiro. Decretadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo presidente da República em setembro de 1997, as mudanças na legislação foram levadas espontaneamente à população pelos programas jornalísticos veiculados nos diversos meios de comunicação de massa, conforme seus — legítimos — interesses de pauta. Mesmo afetando a todos — motoristas e pedestres —, nenhuma iniciativa governamental foi implementada para dar amplo conhecimento dos pontos mais importantes criados e/ou modificados pelo código.

Caso semelhante ocorre com a pesquisa Política Nacional de Saúde do Homem, lançada em agosto de 2009 e divulgada no site do Ministério da Saúde do Brasil, segundo a qual as doenças que afetam o sexo masculino são um problema de saúde pública porque, a cada três mortes de pessoas adultas, duas são de homens; eles vivem, em média, sete anos menos que as mulheres e têm mais doenças do coração, câncer, diabetes, pressão arterial e colesterol mais elevados. A principal causa é a relutância dos homens em cuidar da própria saúde. Completo, o texto do estudo compõe uma excelente cartilha com informações de interesse para toda a população do país — homens como objeto da pesquisa, mulheres que são

esposas, mães ou filhas desses homens. Eventualmente, algumas emissoras de TV veiculam um anúncio institucional com parte do conteúdo da pesquisa. No entanto, o conjunto mais significativo fica restrito ao portal do Ministério, que até poderia ser consultado se as pessoas soubessem da sua existência. Também no portal são disponibilizadas as peças da campanha (cartazes, folhetos, filmes etc.). Nesse caso, nem os meios jornalísticos destacaram a existência e a disponibilidade dessas informações, mesmo sendo elas uma garantia aos direitos constitucionais à vida e à saúde.

No Brasil, o interesse pela comunicação pública — não necessariamente estatal — vem se manifestando com maior frequência nos últimos cinco anos, seja no teor de algumas publicações e na inserção de grupos específicos de trabalho em congressos científicos, seja no debate acadêmico e em instituições do terceiro setor.

Mesmo com o olhar ainda muito voltado para os meios de comunicação de massa, já se verifica um pequeno avanço nas buscas conceituais. É muito provável que a presente investigação possa contribuir para assentar parte desses alicerces, lentamente trabalhados pelo campo da pesquisa.

Escopo

A **delimitação** do tema da tese contempla os aspectos conceitual, espacial (geográfico) e de comunicação. Nestes e em outros, pressupostos ou complementares, um dos desafios da pesquisa concentrou-se em delimitar conceitos extremamente abrangentes, multidisciplinares, que poderiam gerar indesejáveis ambiguidades no desenvolvimento dos argumentos.

O **aspecto conceitual** firmou-se no tripé seguinte, considerado capaz de sustentar a defesa da comunicação como garantia de direitos e, no futuro, talvez uma proposta de emenda constitucional:

- **Estado (democrático de direito)** como tutor dos direitos individuais e sociais, positivados na Constituição, e, nas circunstâncias estudadas, como emissor das informações necessárias à garantia desses direitos;
- **Sociedade** — como destinatária das mensagens estatais;
- **Comunicação** — como instrumento indispensável à garantia dos direitos individuais e sociais.

A delimitação **espacial** abrange sobretudo o Brasil, e, entre os de língua espanhola, a Colômbia e a Venezuela. Para chegar a esse escopo, procedemos à leitura e à análise das constituições nacionais dos países das Américas do Sul, Central e Caribe. Embora a primeira leitura dessas Cartas tenha apontado uma enorme semelhança entre quase todas elas, no que concerne à natureza e ao papel do Estado, aos direitos individuais e sociais e à ausência da comunicação, explicitamente positivada como garantia de direitos, juntos, países insulares e ilhas somariam cerca de 40 realidades e constituições a analisar — uma empreitada demasiadamente pesada para o período regulamentar de dedicação não exclusiva à pesquisa.

No entanto, quando decidimos manter apenas três países para facilitar a consecução da pesquisa, não foi de todo abandonada a ideia de que os argumentos apresentados prestam-se, sim, também às realidades de outros países da América do Sul: Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai — em cujas constituições aparecem características de Estados democráticos de direito, tenham ou não outras qualificações adicionais e, ainda, pela semelhança na formação histórica desses Estados e de suas sociedades, do descobrimento à contemporaneidade.

As constituições federais de 12 países foram analisadas para, quem sabe, subsidiar algum dia a elaboração de proposta de emenda, incluindo a comunicação como garantia de direitos e obrigação do Estado.

Mesmo fechando o escopo no Estado emissor de informações, é enorme a gama de direitos individuais e sociais constantes nas cartas magnas em estudo. Por essa razão, um novo recorte isola, para efeito de análise, somente o direito à vida: ele está presente, explícita ou implicitamente, na maioria dos demais direitos individuais e sociais. É possível que em etapas futuras se possa ampliar o espectro desse estudo, abordando direitos não contemplados neste momento.

A **comunicação** é tratada a partir dos modelos básicos, situando o Estado como emissor de informações. Posteriormente, dos estudos desenvolvidos na Itália são extraídos conceitos e modelos de comunicação pública sugeridos por autores dedicados ao tema nos âmbitos acadêmico e/ou profissional (alguns autores europeus respeitados no meio acadêmico não têm pesquisas realizadas em universidades; a consistência de suas obras vem da vivência profissional junto aos organismos estatais).

A maior parte dos textos consultados ao longo da pesquisa dedica-se, enfaticamente, às relações da comunicação estatal/governamental com a mídia, em geral, e com a imprensa, em particular. Por isso, antes de iniciar a defesa dos pontos de vista essenciais à tese, convém esclarecer por que a imprensa será tratada exclusivamente como receptora de informações do setor público. Muitos políticos e assessores — mandatários ou ocupantes de cargos em comissão — costumam atribuir aos meios jornalísticos a responsabilidade sobre sua imagem, positiva ou negativa, perante a opinião pública.

Alguns episódios corroboram a necessidade de situar claramente o foco deste papel da imprensa: durante o carnaval de 2008, a *Folha de S. Paulo* noticiou que o ministro da Saúde do Brasil, José Gomes Temporão, “criticou a atuação da imprensa na cobertura dos casos de febre amarela, e defendeu que a saúde pública seja tratada como questão de segurança nacional. Para ele, não cabe à imprensa questionar informação das autoridades sanitárias sobre necessidade de vacinação”. E, ainda, que “milhares de pessoas se vacinaram sem necessidade porque a mídia pôs em dúvida as declarações das autoridades sanitárias. Defendeu que a liberdade de questionamento da imprensa não pode prevalecer em questões de Saúde Pública” (Anexo A). No mesmo período, os órgãos oficiais de saúde não apresentaram qualquer campanha de esclarecimento, o que certamente evitaria as interpretações mais ou menos exageradas dos meios. A comunicação oficial limitou-se a uma única e breve aparição do ministro da Saúde, para pronunciamento em cadeia nacional, no “horário nobre” da televisão, que compreende aproximadamente o período entre 19 e 22 horas.

No Brasil, parte substancial do noticiário dos veículos jornalísticos de grande circulação vive das performances e percalços ocorridos nos organismos estatais, em grande parte graças à prática da maioria desses próprios órgãos em disseminar informações para a imprensa, sobretudo por meio das assessorias de imprensa, sem qualquer garantia de que os fatos realmente serão divulgados. As ondas de “denuncismo” jornalístico têm se mostrado, de fato, capazes de comprometer a imagem pública da política, de partidos políticos e de personalidades das hostes dos três poderes. Porém, a postura da imprensa não é o foco da presente investigação. Os meios jornalísticos são organizações privadas, mesmo aqueles que dependem de concessão estatal. A Constituição Federal vigente na maioria dos países estudados lhes garante liberdade de expressão. A liberdade de

imprensa é, ela mesma, um ícone dos Estados democráticos. Desse modo, aqui, ela será apenas um dos públicos-alvo da comunicação estatal, mesmo reconhecendo o importante papel que hoje desempenha na divulgação das informações que — conforme defendemos — deveria ser obrigação dos organismos estatais.

As garantias dos direitos fundamentais (como o direito à vida) possuem vínculos com as mais variadas áreas do conhecimento e constituem um leque extremamente amplo de análise. Para garantir a viabilidade e a indispensável verticalidade na tese, o foco principal estará na área da Saúde. A escolha se justifica na medida em que governo, profissionais e acadêmicos da Medicina e da Saúde Pública vêm empenhando esforços na produção e socialização das informações de interesse público, notadamente no Brasil. É uma das vertentes que melhor expressam a necessidade e a obrigação do Estado em fazer chegar aos cidadãos as informações de interesse geral.

É o caso, a título de exemplo, dos trabalhos disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde do governo brasileiro que tem como tarefas a coleta, o processamento e a disseminação de informações sobre saúde. Conforme perfil apresentado no site¹, a missão da instituição é “prover os órgãos do Sistema Único de Saúde (SUS) de sistemas de informação e suporte de informática, necessários ao processo de planejamento, operação e controle do Sistema Único de Saúde”. Isso ocorre por meio da manutenção de bases de dados nacionais, apoio e consultoria na implantação de sistemas e coordenação das atividades de informática inerentes ao funcionamento integrado daqueles órgãos.

Entre os organismos que alimentam essas bases de dados está a Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa). Criada a partir de iniciativas da Organização das Nações Unidas, atua no complexo sistema de relações institucionais em que ocorrem o processamento e a utilização das informações sobre saúde. Compreende vários mecanismos de gestão e financiamento e envolve: estruturas governamentais nos três níveis de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS); o IBGE, órgão coordenador do sistema brasileiro de geografia e estatística; outros setores da administração pública que produzem dados e informações de interesse para a saúde; instituições de ensino e pesquisa;

¹ www.datasus.gov.br

associações técnico-científicas e as que congregam categorias profissionais ou funcionais; e organizações não governamentais.² (Anexo B)

Uma parte das informações, disponibilizadas nas bases de dados, tem como alvo restrito instituições ou pessoas envolvidas profissionalmente com as questões da saúde; outra parte contém informações de interesse para todos, desde que traduzidas para uma linguagem apropriada à heterogeneidade dos diversos públicos. Elas compõem, entre outras, as mensagens que o Estado, geralmente, não faz chegar à sociedade, com a atitude pró-ativa e acessível a todos os cidadãos, aqui defendida. É o caso dos folhetos Indicadores e Dados Básicos – Brasil, elaborados pela Ripsa: Folhetos IDB 2006 – *Saúde do homem*, IDB 2005 – *Mortalidade por doenças crônicas*, IDB 2004 – *Saneamento básico domiciliar* e IDB 2003 – *Saúde da mulher*.

A tese propõe a investigação das seguintes **hipóteses**:

1. **A informação (sempre) e a comunicação (quando houver demanda) são instrumentos de garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais) nos Estados democráticos (de direito, sociais, cooperativos).** Estudos de Direito do Estado mostram que, nos Estados democráticos, os direitos fundamentais positivados constitucionalmente devem vir, necessariamente, acompanhados das suas garantias. Vejamos um caso concreto que envolve a informação pró-ativa estatal: a dengue é uma doença causada pelo inseto *aedes aegypti*, que se multiplica na água limpa armazenada, propositalmente ou não, em quaisquer recipientes, de tampinhas de garrafas a caixas d'água, em ambientes de uso público — parques, órgãos governamentais — ou particular — residências, empresas etc. A versão hemorrágica da moléstia pode levar o paciente à morte em poucas horas, se não houver atendimento médico imediato e apropriado. Essas informações devem ser amplamente disseminadas, de modo a atingir a totalidade da população para que sejam adotadas as medidas de combate ao transmissor e, na presença dos sintomas, se saiba que é necessário buscar assistência médica. Nesse caso, as informações constituem uma das garantias dos direitos à vida e à saúde.
2. **Como meio indispensável à garantia dos direitos, a informação e/ou a comunicação deve dispor de mecanismos legais para ser cobrada ao**

² www.ripsa.org.br

Estado, quando sua ausência significar ameaça ou desrespeito àqueles direitos — deve, pois, ser obrigatória por lei sempre que representar garantia dos direitos individuais e sociais, constitucionalmente estatuídos.

No mesmo caso da dengue, se uma família perde um de seus membros acometido pela doença e essas pessoas nada sabiam a respeito, deveriam dispor de algum dispositivo legal que lhes permitisse responsabilizar o Estado pela falta das informações que garantiriam seu direito à saúde e à vida. A proposta se justifica porque as ações do Estado só podem ocorrer se houver para elas previsão legal, conforme preconiza o Princípio da Legalidade ou Reserva Legal. Além do mais, sob a perspectiva histórica, em países como o Brasil, a Colômbia e a Venezuela, o Estado raramente precisou da sociedade para obter ou conservar o poder. Na visão de Raimundo Faoro, as bases de sustentação social e política do poder público brasileiro situavam-se numa restrita aristocracia, cooptada pela distribuição de benesses governamentais desde os primórdios da colonização e responsável, segundo o autor, pela formação do “estamento burocrático brasileiro”. Com isso, em nenhum momento histórico a manutenção do poder estatal dependeu da opinião da sociedade, mesmo em tempos de governos representativos, como o atual. Desse modo, a criação e a abertura de canais para exposição do Estado como todo e para divulgação de informações de interesse coletivo são um passo relevante para que a sociedade civil se organize e ocupe seu espaço como ator social influente na condução do seu próprio destino.

Conforme adianta o título do trabalho, o **objetivo geral** é apresentar a comunicação como garantia de direitos fundamentais e sociais que aparecem como cláusulas pétreas nas cartas magnas dos Estados, bem como sua obrigatoriedade.

Os **objetivos específicos** são:

- oferecer uma contribuição acadêmica como subsídio de uma mudança legal — talvez uma proposta de emenda constitucional — selando a obrigatoriedade do Estado de fornecer aos cidadãos sob sua tutela as informações necessárias à garantia dos seus direitos fundamentais — individuais e sociais;
- elaborar e sugerir um modelo de comunicação estatal, passível das adaptações necessárias à aplicação nos países que compõem a pesquisa, a partir dos estudos desenvolvidos, principalmente, nas escolas europeias.

O **referencial teórico** acompanha a concepção geral da pesquisa na confluência de duas perspectivas: uma da ciência jurídica e das ciências sociais para fundamentar o Estado democrático de direito e constitucional; outra dos estudos de comunicação, partindo de conceitos mais abrangentes para a comunicação pública estatal.

A ciência jurídica, em suas diversas vertentes teóricas, vem acompanhando a evolução do complexo ente Estado, cujas abordagens impõem interfaces com diferentes campos das ciências sociais. Dallari refere-se à Teoria Geral do Estado (TGA) como “uma disciplina de síntese, que sistematiza conhecimentos jurídicos, filosóficos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, econômicos, psicológicos, valendo-se de tais conhecimentos para buscar o aperfeiçoamento do Estado, concebendo-o, ao mesmo tempo, como um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e com justiça” (2003, p. 2).

Embora relativamente novos, uma vez que se firmam somente no século XIX, os estudos do Estado encontram elementos basilares já na antiguidade greco-romana, com Cícero, Platão e Aristóteles, seguindo pela Idade Média com Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. O diapasão orientador desses estudiosos — a tênue fronteira entre a realidade observada e a realidade idealizada dos gregos e o aporte religioso medieval — passa por uma ruptura quando Maquiavel apresenta generalizações que podem ser consideradas como a gênese da ciência política. Depois dele, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Gerber, Georg Jellinek compuseram, até o início do século XX, as bases de uma teoria do Estado, vinculada à Ciência Política. Paralelamente, tratado por aqueles mesmos pensadores e outros, como Benjamin Constant de Rébèque e Carré de Malberg, desenvolve-se o embrião do conceito de democracia, que conduzirá às teorias recentes do Estado de direito.

Para o desenvolvimento do capítulo que aborda Estado, democracia, constitucionalismo e direitos, porém, não optamos pelo detalhamento histórico. Dois autores balizam a construção do arcabouço teórico: Norberto Bobbio (1992, 2000, 2007) e José Gomes Canotilho (1992). Excertos das obras de Max Weber (1963), Paulo Bonavides (2003), José Afonso da Silva (2001), Sérgio Resende de Barros (1999, 2008, 2009), Dalmo Dallari (2003), entre outros, complementam pontualmente a condução dos argumentos.

À medida que apresenta ideias e procedimentos que envolvem a construção dos Estados contemporâneos, a maioria dos teóricos do Estado, do constitucionalismo, da democracia e dos direitos trata do tema da cidadania, dentro do contexto maior da sociedade com que o Estado mantém suas diversas relações. Daí o pensamento desses autores também contribuir para o conceitual que aborda a esfera pública, ao lado de Hanna Arendt (2001), Jürgen Habermas (1980, 1984, 1992, 2003, 2004), Seyla Benhabib (1996), Sérgio Costa (2002) e Liszt Vieira (2001), entre outros pesquisadores dedicados ao intrincado conceito de público.

O referencial teórico em ciências da comunicação apresenta dois segmentos distintos:

- O primeiro aborda conceitos gerais, ajustados ao tema da tese. Trata-se da exposição e do esclarecimento dos aspectos teóricos e técnicos desenvolvidos para outras especialidades, principalmente a comunicação organizacional e a comunicação institucional, a partir das obras de Gaudêncio Torquato (1983, 2002), Margarida Kunsch (1997, 2003, 2009), Venício Lima (1983), Carla Brotto (2005), Straubhaar e LaRose (2004), entre outros.
- O segundo fecha o escopo exclusivamente para a comunicação pública. Sustenta-se, principalmente, nas obras dos autores italianos Stefano Rolando (1992, 2003, 2009), Franca Faccioli (2000), Gregorio Arena (1995, 2008), Paolo Mancini (2008) e, em aspectos relevantes, mas periféricos para a tese, como a “linguagem obscura” empregada pelo Estado quando da publicação das leis e outras resoluções nos diários oficiais, Lawrence Friedman (1978) e Michele Ainis (1997).

O referencial teórico adotado para o estudo da América Latina (em geral) e de Brasil, Colômbia e Venezuela (em particular) apresenta três momentos diversos: o primeiro consiste no resgate histórico sustentado nas obras de Alain Rouquié (1991), Antônio Mattoso (s/d) e Heródoto Barbeiro (1980); o segundo descreve o conceitual de Olivier Dabène (2001) sobre o processo de interdependência, contágio e irradiação política nos países latino-americanos; o terceiro é dedicado à análise de aspectos das constituições de Brasil, Colômbia e Venezuela.

A **metodologia** adotada na construção da tese foi definida a partir de diversos autores: Eva Lakatos (2000), Isaac Epstein (2005), Maria Nazareth Ferreira (2006) e Sérgio Resende de Barros (1999). De cada um deles, extraíram-se os

aspectos mais convenientes à sistematização do tema, considerada a complexidade nascida da reunião dos dois campos que sustentam a pesquisa — Ciências da Comunicação e Ciência Jurídica —, cujos fundamentos possuem especificidades que carecem de conexão entre si.

A preocupação inicial foi decidir o que se entenderá como Ciência. O tema da tese nasceu de situações da realidade brasileira, expandindo-se, posteriormente, para os demais países da América do Sul; contém sugestões provavelmente capazes de intervir nessas realidades, quiçá modificando-as na prática. Daí, a adoção da abordagem de Lakatos, segundo a qual

a finalidade da atividade científica é a obtenção da verdade, por intermédio da comprovação de hipóteses, que, por sua vez, são pontes entre a observação da realidade e a teoria científica, que explica a realidade. O método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo — conhecimentos válidos e verdadeiros —, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (2000, p. 46).

Epstein lastreia o aspecto intervencionista da proposta de emenda constitucional ao afirmar que: “A Ciência empírica é um discurso abstraído e construído a partir da complexidade do mundo fenomenal que envolve, a partir da constituição de um objeto científico, uma ruptura com o mundo ‘vivido’” (2005, p. 15-31). Embora o objetivo da pesquisa não seja propriamente esta ruptura apontada pelo autor, aproxima-se dela quando pretende fornecer elementos para alteração de um documento com a abrangência e a força das Cartas Constitucionais.

Na mesma direção, mas com destaque à aplicabilidade das descobertas sobre o fenômeno objeto da análise, Ferreira lembra que

o conhecimento é a unidade do reflexo do sensorial e o racional, e da unidade indissolúvel entre a *teoria* e a *prática*: o método é o conjunto de regras formadas historicamente, nas quais se subordina o pensamento do pesquisador ao processo do conhecimento científico, e a prática é a forma de execução do método (2006, p. 110).

Isso posto, cabe agora definir sujeito, objeto e as relações entre ambos. Considerando sujeito (**sub + jectum**) o que é lançado, posto sob a forma humana, dentro do ser humano, “o mundo subjetivo, no qual se abrigam percepções, sensações, sentimentos, julgamentos, raciocínios, juízos, idéias, noções, conceitos,

ideais, preconceitos, etc. [...]” e o objeto (**ob + jectum**) o que “é lançado, posto diante do sujeito” (BARROS, 1999, p. 14), traçamos o seguinte quadro:

- para o sujeito pesquisador, o objeto é o Estado constitucional, tutor dos direitos fundamentais assegurados na lei maior;
- no interior da investigação, o sujeito passa a ser o Estado e a comunicação o objeto.

A relação sujeito-objeto adota, também, a fundamentação de Ferreira, que aborda o tema nas várias formas adquiridas sob os enfoques idealista e pragmático.

Cada modelo teórico define uma modalidade na relação **sujeito-objeto**, a qual está vinculada a proposições gerais da teoria do conhecimento, na qual se apóia, e à filosofia, em suas grandes correntes de pensamento: o **idealismo**, o **empirismo** (ou o **realismo**, ou ainda o *determinismo*) e a **dialética** (2006, p. 111).

Entre essas alternativas metodológicas, optou-se pela dialética, considerando que não dissolve “as fronteiras entre Sujeito e Objeto, ou que ‘misture’ ambos e os torne uma unidade não cindida”, mas o que faz é entender toda a relação entre um objeto e um sujeito do conhecimento não como uma relação dualista, mas uma relação na qual o sujeito deve introduzir-se no objeto de conhecimento de maneira tal que, consumada sua relação com ele, assuma a relação que existe, não anulando-a ou suprimindo-a. A investigação adota como bússola o materialismo dialético porque, “para este método, o conhecimento não pode ser concebido fora de um processo no qual o objeto e o sujeito se transformam mutuamente” (Idem). E é justamente nesta direção que a tese desenvolve a argumentação: Estado e comunicação promovendo mudanças recíprocas na positivação constitucional da obrigatoriedade de comunicar para garantir direitos.

Para a construção da pesquisa, determinamos o seguinte trajeto:

- partimos de dados da realidade brasileira, inerentes ao tema;
- selecionamos os aspectos de maior interesse para a elucidação das questões propostas nas hipóteses da pesquisa e, em torno deles, realizamos o levantamento dos estudos já existentes, ou seja, a revisão bibliográfica;
- entre aqueles aspectos de interesse, dedicamos particular atenção à obtenção dos textos completos das constituições federais dos países da América Latina;

- de posse desses dados, voltamos a uma nova leitura da realidade brasileira, desta feita à luz das teorias consultadas;
- expandimos as reflexões para a realidade dos países componentes do escopo do trabalho.

O material estudado foi captado em fontes diversas: artigos de periódicos científicos internacionais disponibilizados em meio digital aos pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), no Sistema Integrado de Bibliotecas (SIBI); livros, parte dos quais foi consultada nas diversas bibliotecas da USP ou adquiridos em livrarias e sebos. As obras dos autores italianos, que constituem a principal sustentação teórica em comunicação pública, ainda não são encontradas nas bibliotecas e livrarias do Brasil e da América do Sul e a maioria das editoras que as publicam não disponibiliza facilmente sua remessa. Desse modo, os mais de títulos foram adquiridos em viagens à Itália ou enviados por alunos e amigos radicados naquele país. Algumas consultas foram feitas, também, na biblioteca da Università di Roma, “La Sapienza”, em duas diferentes ocasiões de viagem à Itália.

Parte dos autores e das obras referenciados no trabalho é, até o momento, desconhecida no meio acadêmico brasileiro. Daí que, quando da citação destes e dos demais estudiosos, optou-se por inserir uma breve identificação, de modo a colaborar com leigos ou pesquisadores que venham a consultar nosso trabalho.

Apresento, na sequência, os resultados do trabalho, organizados em cinco capítulos precedidos da presente introdução e seguidos da conclusão, em que examino a comprovação das hipóteses investigadas. Na introdução estão expostos o tema e a justificativa de sua escolha, problematizando o objeto da pesquisa, destacando o modo de abordagem e os objetivos do trabalho. Traço um panorama do aporte teórico-metodológico, seguido da descrição sumária dos capítulos.

No primeiro capítulo discorro sobre o Estado democrático de direito e as características que o qualificam como um dos pilares de sustentação da tese: democracia, direitos e constitucionalismo.

No segundo capítulo componho um painel das múltiplas abordagens de público, esfera pública e publicidade que envolvem a sociedade como destinatária das mensagens da comunicação estatal como garantia de direitos.

No terceiro capítulo abordo, primeiro, aspectos e significados de vocábulos e conceitos de comunicação empregados por profissionais e

pesquisadores nas estruturas da comunicação organizacional e da administração pública e o potencial de cada um deles de geração de demandas políticas, estruturais e operacionais.

No quarto capítulo apresento a revisão de literatura de comunicação pública e os conceitos e modelos desta comunicação já desenvolvidos por outros estudiosos, principalmente italianos. Aponto, também, alguns elementos para a construção de um modelo de comunicação para os países componentes do escopo da pesquisa.

No quinto capítulo procedo a um breve resgate histórico do Brasil, da Colômbia e da Venezuela para, em seguida, expor as relações de interdependência, transmissão de conjuntura, irradiação, contágio e sincronização política e econômica entre os países da América Latina, em geral, e dos escolhidos para o trabalho, em particular. Finalizo o capítulo com a análise de alguns trechos das constituições dos três países, nos aspectos de interesse da pesquisa.

Procurro, com este trabalho, despertar o interesse de jovens pesquisadores e profissionais do setor público para a importância da comunicação pública estatal pró-ativa como requisito para o exercício pleno da cidadania. Para tanto, busquei a contribuição de novos autores e abordagens ainda inéditas no Brasil e, provavelmente, na América Latina, mostrando que o tema, sua abrangência e seus problemas dizem respeito, de fato, a todos nós.

CAPÍTULO 1. ESTADO, DEMOCRACIA, DIREITOS, CONSTITUCIONALISMO

O duplo posicionamento do Estado, como objeto em relação ao pesquisador e como sujeito a quem, hipoteticamente, cabe a responsabilidade de ser emissor pró-ativo e iniciador da comunicação que garante direitos constitucionais, situa a instituição entre os pressupostos indispensáveis à gênese desta pesquisa.

Este capítulo apresenta o Estado emissor de informações e procura qualificá-lo como democrático e constitucional, tutor dos direitos individuais e sociais já positivados nas cartas magnas. Desse modo, Estado, democracia, constitucionalismo e direitos aparecem numa sequência interdependente, de modo a compor os principais pilares da tese. Convém observar que os estudos das Ciências Sociais e Jurídicas, a respeito do tema, mobilizaram e mobilizam centenas de pesquisadores em todo o mundo, gerando uma fartura de obras excelentes, grande parte delas com alguma interface possível nesta pesquisa. Verificando as diversas teorias cujos conceitos identificam e qualificam o Estado, após a Revolução Francesa, observou-se que, mesmo com os antagonismos presentes entre algumas delas, não são excludentes entre si quando aplicadas à comunicação como garantia de direitos. Daí não se adotar uma única corrente como baliza teórica, mas extrair de cada uma as peças necessárias à construção dos argumentos.

A superficialidade do enfoque justifica-se pelo fato de ser um estudo situado na área de comunicação, e não nas ciências jurídicas ou políticas, necessárias, porém, como componentes importantes da pesquisa.

1.1 Estado

As diversas correntes teóricas apresentam embates, conflitos e divergências conceituais não raro inconciliáveis; convergem, porém, quanto à impressionante complexidade dos estudos do ente Estado, qualquer que seja a área do conhecimento ou o ponto de vista escolhido.

O Estado a ser delineado, aqui, leva-nos a alicerçá-lo nas ciências política e jurídica, com o pensamento de Norberto Bobbio, José Gomes Canotilho, Sérgio Resende de Barros e Dalmo Dallari, além de outros relevantes estudiosos, cuja contribuição, mais circunstancial, aparece pontualmente na explanação.

O estudo da origem do Estado estabelece dois enfoques possíveis: um temporal (a época em que nasce o Estado), outro causal (dos motivos que determinam o surgimento dos Estados).

As teorias com enfoque temporal podem-se resumir a três linhas fundamentais, conforme Dallari³:

a) Para muitos autores, o Estado, assim como a própria sociedade, existiu sempre, pois desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. Entre os que adotam essa posição destacam-se Eduard Meyer, historiador das sociedades antigas, e Wilhelm Koppers, etnólogo, ambos afirmando que o Estado é um elemento universal na organização social humana. Meyer define mesmo o Estado como o princípio organizador e unificador em toda organização social da Humanidade, considerando-o, por isso, onipresente na sociedade humana.⁴

b) Uma segunda ordem de autores admite que a sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo período. Depois, por motivos diversos [...] este foi constituído para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais. Segundo esses autores, que, no seu conjunto, representam ampla maioria, não houve concomitância na formação do Estado em diferentes lugares, uma vez que este foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar.

c) A terceira posição é a [...] dos autores que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. Justificando seu ponto de vista, um dos adeptos dessa tese, Karl Schmidt, diz que o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a idéia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII. Outro defensor desse ponto de vista, Balladore Pallieri, indica mesmo, com absoluta precisão, o ano do nascimento do Estado, escrevendo que “a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália”⁵ (2003, p. 52-53).

A noção de Estado adotada pelas correntes teóricas conduz a resultados igualmente diferentes, uma vez baseadas em concepções nem sempre

³ Dalmo de Abreu Dallari, jurista, professor de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

⁴ Eduard Meyer expõe seu pensamento a respeito deste assunto em sua *História da Antiguidade*, publicada entre 1921 e 1925. A sustentação dessa tese por Wilhelm Koppers é mais recente, constando de seu trabalho *L'Origine de l'État*, apresentado no VI Congresso Internacional de Ciências Antropológicas e Etnológicas, realizado em Paris, no ano de 1960.

⁵ Giorgio Balladore Pallieri, *A doutrina do estado*, v. 1, p. 16. A paz de Westfália, que esses autores indicam como o momento culminante na criação do Estado, e que muitos outros consideram o ponto de separação entre o Estado Medieval e o Estado Moderno, foi consubstanciada em dois tratados, assinados nas cidades westfalianas de Munster e Onsbruck. Pelos tratados de Westfália, de 1648, fixaram-se os limites territoriais resultantes das guerras religiosas, principalmente da Guerra dos Trinta Anos, movida pela França e seus aliados contra a Alemanha.

consoantes. Uma dessas questões refere-se à palavra **Estado**.⁶ Significando “situação permanente de convivência e ligada à sociedade política”, o termo aparece pela primeira vez em *O príncipe*, de Maquiavel, e passa a ser usado, na Itália, para denominar uma cidade independente,

como, por exemplo, *stato di Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de *estados* a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. De qualquer forma, é certo que o nome *Estado*, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à *sociedade política dotada de certas características* bem definidas. A maioria dos autores, no entanto, admitindo que a sociedade ora denominada Estado é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a *todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros* (DALLARI, 2003, p. 51).

Norberto Bobbio⁷ trata com reservas essa perspectiva. Para ele, embora a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas sejam as principais fontes para o estudo do Estado, não significa que as duas histórias devam ser confundidas ou dadas como definitivas em sua conceituação:

Nenhuma dúvida sobre a importância que pode ter a obra de Aristóteles para o estudo das instituições políticas das cidades gregas, ou o livro VI das *Histórias* de Políbio para o estudo da constituição da república romana. Mas ninguém se contentaria em ler Hobbes para conhecer o ordenamento dos primeiros grandes Estados territoriais da idade moderna, ou Rousseau para conhecer o ordenamento das modernas democracias (BOBBIO, 2007, p. 53).

José Gomes Canotilho⁸ é outra referência que analisa o conceito de Estado a partir de uma forma histórica, cujas características constitutivas eram “*territorialidade*, isto é, a existência de um território concebido como ‘espaço da soberania estadual’; *população*, ou seja, a existência de um ‘povo’ ou comunidade historicamente definida; *politicidade*: prossecução de fins definidos e individualizados em termos políticos” (1992, p. 15). Ainda sob esse enfoque, a organização política

⁶ Do latim *status* = estar firme.

⁷ Norberto Bobbio, formado em Filosofia e em Direito, foi professor universitário e jornalista e um dos maiores expoentes da teoria política e dos direitos individuais no século XX.

⁸ José Joaquim Gomes Canotilho, jurista e professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, é considerado no meio acadêmico como um dos nomes mais relevantes do direito constitucional contemporâneo.

do Estado “era, por sua vez, uma parte fundamental da Constituição. Esta articulação do ‘Estado’ com o ‘texto’ é também questionada nos esquemas de representação da pós-modernidade” porque a organização política não tem centro:

é um sistema de sistemas autônomos, auto-organizados e *reciprocamente interferentes*; é *multipolar e multiorganizativa*. Com efeito, ao lado do “Estado”, existem, difusos pela comunidade, entes autônomos institucionais (ordens profissionais, associações), e territoriais (municípios, regiões). Daí a referência à *perda do centro* (do Estado concebido como organização unitária e centralizada) e a existência de um *direito sem Estado*, isto é, de modos de regulação (contratos, concertação social, negociações) constitutivos daquilo a que se poderá chamar *reserva normativa da sociedade civil* (CANOTILHO, 1992, p. 16).

Bobbio (op. cit., p. 54) defende, além dessa, a necessidade de muitas outras fontes para conhecer a fundo “os mecanismos às vezes extremamente complexos através dos quais são instituídas ou modificadas as relações de poder num dado sistema político”. E, mesmo referindo-se à dificuldade de acesso, admite que a primeira fonte para um estudo autônomo com respeito às doutrinas é, de fato, fornecida pelos historiadores.

Outro ponto de vista comum entre os estudiosos é o das leis, que nos interessa de modo especial, já que são responsáveis pela regulação das relações entre governantes e governados. Bobbio escreve que “as primeiras histórias das instituições foram histórias do direito, escritas por juristas que com frequência tiveram um envolvimento prático direto nos negócios do Estado”. Hoje, a história das instituições, emancipada da história das doutrinas, amplia o estudo dos ordenamentos civis dirigindo suas reflexões para situações concretas, em períodos determinados. Permite, assim, descrever a evolução do Estado na passagem de feudal à monarquia absoluta ou do aparato administrativo, “através do qual pode-se reconstruir o processo de formação do Estado moderno e contemporâneo” (Idem, p. 54).

Com Georg Jellinek⁹ e sua *Doutrina geral do Estado*, de 1910, as teorias do Estado passaram a adotar uma distinção entre doutrina sociológica e doutrina jurídica do Estado, distinção esta que se tornara necessária após a tecnicização do direito público e a figura do Estado como pessoa jurídica, derivada da própria tecnicização. Bobbio, ao analisar os postulados de Jellinek, relata que “a

⁹ Georg Jellinek, filósofo do Direito e juiz alemão, professor nas universidades de Basileia e de Heidelberg.

tecnicização do direito público era a consequência natural da concepção do Estado como Estado de direito, como Estado concebido principalmente como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico” (Ibidem).

A reconstrução do Estado como ordenamento jurídico não anulou o fato de o Estado ser também, por intermédio do direito, uma forma de organização social e, desse modo, não poderia ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes. Evidencia-se, aí, a necessidade de uma distinção entre o ponto de vista jurídico — “a ser deixado aos juristas que, de resto, tinham sido por séculos os principais artífices dos tratados sobre o Estado” — e o ponto de vista sociológico, que deveria valer-se das contribuições dos sociólogos, dos etnólogos, dos estudiosos das várias formas de organização social: uma distinção que não podia ser percebida antes do advento da sociologia como ciência geral que englobava a teoria do Estado.

Essa distinção motivou também Max Weber¹⁰ a reconhecer e sustentar a necessidade de diferenciar o ponto de vista jurídico do sociológico. Para tanto, inaugurou o tratamento de “sociologia jurídica”, da qual é considerado um dos fundadores. Defende que “quando se fala de direito, ordenamento jurídico, norma jurídica, é necessário um particular rigor para diferenciar o ponto de vista jurídico do sociológico”; uma distinção que ele reconduz à diferença entre a validade ideal, de que se ocupam os juristas, e a validade empírica das normas, de que se ocupam os sociólogos. Bobbio comenta que, para Weber, essa distinção “era uma premissa indispensável para deixar claro que ele se ocuparia do Estado como sociólogo e não como jurista”. Esse posicionamento resulta em um capítulo da teoria dos grupos sociais, entre os quais estão os grupos políticos que se tornam Estados (“modernos”).

Um dos maiores críticos do ponto de vista de Jellinek é Hans Kelsen¹¹; para ele o Estado é resolvido totalmente no ordenamento jurídico, aparecendo como entidade do direito, que lhe regula a atividade dedicada à produção e execução de normas jurídicas. A tese kelseniana de redução radical do Estado a ordenamento jurídico não teve aceitação entre os estudiosos. Aliás, com a transformação do Estado de direito em Estado social, teorias que tratavam apenas juridicamente do

¹⁰ Max Weber, jurista, economista e sociólogo, é considerado um dos fundadores da Sociologia, ao lado de Emile Durkheim, Karl Marx e Vilfredo Pareto.

¹¹ Hans Kelsen, jurista austro-americano, um dos mais importantes e influentes do século XX; é considerado o principal representante da chamada Escola Positivista do Direito.

Estado, negativamente avaliadas como formalistas, foram desprezadas pelos próprios juristas. “Com isso, recuperaram vigor os estudos de sociologia política, que têm por objeto o Estado como forma complexa de organização social (da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos)” (BOBBIO, 2007, p. 58). O autor ainda considera que, longe de promover a perspectiva mais ampla e estratégica, Kelsen passa à margem das finalidades do Estado, reduzindo-o a uma simples técnica de organização social. Sendo um conjunto de meios destinados a alcançar um fim determinado, o Estado pode ser utilizado para atingir os fins mais diversos. Como afirma Weber (1963, p. 10-18), não seria possível definir um agrupamento político por aquilo que ele faz. Daí o Estado não poder ser definido por sua finalidade, já que não há nenhuma atividade que os Estados não tenham perseguido, em um momento ou outro da história, assim como não há atividades que todos os Estados tenham buscado atingir.¹²

Ainda no campo da Sociologia do Estado, a teoria marxista e a teoria funcionalista destacam-se das demais não apenas pelas suas diferenças inconciliáveis nas concepções de ciência e método, mas, principalmente, pela maneira como compreendem o Estado no sistema social. A teoria funcionalista, representada principalmente por Talcott Parsons¹³, preconiza a conservação social, com as mudanças ocorrendo no interior do sistema, sem rupturas abruptas, a partir de ajustes que o próprio sistema seja capaz de absorver. Portanto, ocorrem mudanças nas relações entre Estado e sociedade, mas o sistema permanece o mesmo. Na teoria marxiana, representada pelo pensamento de Karl Marx¹⁴, a grande mudança apresenta uma ruptura com o sistema vigente, criando, com avanço qualitativo, um novo sistema.

Nenhuma das duas teorias obteve hegemonia, na atualidade, cedendo lugar à representação sistêmica do Estado que, segundo Bobbio, é perfeitamente

¹² Nada obstante a pertinência da observação de Weber, parece certo que a finalidade compõe um dos chamados elementos do Estado, que deve existir coetaneamente, pelo menos, ao território (elemento material, que faz com que o conceito de Estado se distinga da simples nação (conjunto de pessoas vinculadas por laços culturais, étnicos etc., tal como, na história recente, era identificada a comunidade judaica antes da fundação do Estado de Israel) e ao povo (elemento humano, formado pelo conjunto de cidadãos, isto é, de pessoas aptas a formar e dirigir a vontade dessa pessoa política que é o Estado. Portanto, diferente da simples população). Os autores não são concordes quanto ao número de elementos. Há, todavia, certo consenso quanto a esses três. E, de fato, como qualquer agrupamento de pessoas, ainda mais organizado em ou sob forma de sociedade, não é compreensível senão em vista de algum objetivo proposto ou finalidade.

¹³ Talcott Edgar Frederick Parsons, professor da Universidade de Harvard, nos departamentos de Sociologia e de Relações Sociais, onde desenvolveu a teoria para análise social conhecida como Funcionalismo Estrutural.

¹⁴ Karl Heinrich Marx, filósofo e economista alemão, é o principal idealizador do socialismo e do comunismo revolucionário.

compatível com as teorias marxista e funcionalista porque propõe um conceitual “para analisar como as instituições políticas funcionam, como exercem a função que lhes é própria, seja qual for a interpretação que delas se faça” (2007, p. 60). De fato, ao atuar com base na relação demanda-resposta (*input-output*), o Estado dá estas respostas

sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. Por sua vez, estas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em sequência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe correspondência entre demandas e respostas, brusco quando por uma sobrecarga das demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo de retroação e as instituições políticas vigentes, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar à fase final completamente modificada (BOBBIO, 2007, p. 60).

Nas últimas três décadas, estes fundamentos das relações de poder entre Estado e sociedade vêm passando por transformações significativas, capazes de alterar alguns dos preceitos consagrados na área.

A globalização trouxe consigo mudanças no perfil dos Estados, que passam, progressivamente, a delegar atribuições para as organizações privadas do mercado e do terceiro setor (MATIAS, 2005). O advento da Agenda 21 — que distribui entre Estado, mercado e organizações não governamentais a responsabilidade pela sobrevivência do planeta — põe em pauta uma nova categoria de direitos — os difusos —, não mais delimitando grupos sociais ou públicos específicos, mas toda a coletividade (FIORILLO¹⁵, 2000). A concepção do *Welfare State*, em que apenas o Estado paternalista e assistencialista respondia pelo bem-estar social, tem sua ordem socioadministrativa profundamente modificada, abrindo caminho para a era da *Welfare Society*, em que a sociedade civil toma para si a discussão e a deliberação sobre as causas coletivas (D’AMBROSI¹⁶ e GIARDINA¹⁷, 2006).

¹⁵ Celso Antonio Pacheco Fiorillo, livre-docente em Direito Ambiental pela PUC/SP, é o primeiro professor livre-docente em Direito Ambiental do Brasil. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Especiais/Direitos Difusos e Coletivos, entre outras.

¹⁶ Lúcia D’Ambrosi, docente de Comunicação Pública na Universidade de Macerata, Itália.

¹⁷ Maria Valentina Giardina, advogada especializada em Direito Administrativo e projetos para a administração pública, na Itália.

O crescente endividamento público por ações voltadas a garantir a assistência e a previdência social tem motivado o Estado a rever as suas políticas de intervenção, levando a sociedade civil a assumir algumas tarefas e responsabilidades. Para Lucia D'Ambrosi e Maria Valentina Giardina (2006, p. 15), entra em crise a concepção segundo a qual as instituições públicas são as principais promotoras da segurança e do bem-estar social e econômico dos cidadãos, especialmente para os serviços de primeira necessidade (escola, saúde, assistência). O tutor do bem-estar social não é mais apenas o Estado, mas a organização civil, que “contempla e favorece a cidadania associativa, o máximo possível competente e autogestionária, no quadro de um estado social que age como garantidor do complexo dos direitos/deveres do cidadão” (DONATI, 1993, p. 265, apud D'AMBROSI, GIARDINA, 2006, p. 17):

A crise do *Welfare State*, que não está mais em condições de conter os interesses particulares dos diversos grupos e a conseqüente atenuação das ideologias políticas tem como efeito um desenvolvimento do empenho e das energias dialéticas atrás da individuação e a atuação da atividade governativa. A cultura política se mostra, de fato, frágil, incapaz de valorizar os objetivos de interesse mais geral, concernentes àqueles setoriais e/ou privados, de animar as massas na perseguição de uma satisfação comum.

Esta lacuna passa a ser ocupada pelo voluntariado, pelo associativismo social, porque, conforme D'Ambrosi e Giardina, é só por meio dessas formas que o sujeito privado readquire a sua dignidade de cidadão como membro de uma comunidade. A sociedade civil muda, reúne-se em redes de relações intersubjetivas, voluntárias, espontâneas, gratuitas, busca espaços de gestão e não só reivindicativos, para finalidades comuns de bem-estar, materiais e espirituais, traçando, segundo Ardigó (1993, p. 77), a diferença entre *Welfare State* e *Welfare Society*.

Do *Welfare State* se passa a um modelo de Estado que arrola políticas de proteção comunitária a uma plena participação de outros sujeitos públicos, privados e do privado social, com responsabilidade e regras bem definidas e no objetivo comum da persecução do interesse geral. É um modelo de movimento ascendente, oriundo das instâncias do cidadão, aproximando políticas e estratégias de intervenção a partir da experiência vivenciada pela coletividade:

A velha lógica do *Welfare State* que preconiza soluções uniformes e generalizadas vem sendo gradualmente substituída por um poder público que se orienta por meio de intervenções de ajuda e suporte das diferenças sociais, de modo a reforçar as potencialidades dos diversos componentes da sociedade civil. [...] Com a superação da lógica da “providência” estatal afirma-se o princípio da solidariedade que sustenta os cidadãos na aquisição das responsabilidades pessoais com vistas ao bem comum (D’AMBROSI, GIARDINA, op. cit., p. 18).

É evidente que nesta nova concepção do *Welfare*, hoje entendido como *Welfare Community*, a troca de recursos entre público e privado e a criação das redes de solidariedade em torno da problemática e das questões particularmente complexas — especialmente em algumas áreas de intervenção pública — tornam os instrumentos indispensáveis nas decisões conscientes, as linhas de respostas qualitativamente melhores e, enquanto isso, são pré-condições para ativar indiscutíveis formas de inclusão social.

Todas as variáveis mencionadas anteriormente podem interferir, de algum modo, na consecução da comunicação pública estatal de que tratamos na tese. Mas, considerando a necessidade de adoção de um conceito-síntese, tomamos o apresentado por Dallari, que contempla aspectos jurídicos e não jurídicos: Estado é “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (2003, p. 118). Estão aí implícitas, segundo o autor, as noções: de poder (em “soberania”), de politicidade (em “bem comum”) e de limitação da ação jurídica e política do Estado (em “determinado território”).

1.1.1 Estado democrático de direito

Na literatura sobre teoria do Estado verifica-se a estreita correlação entre direitos fundamentais, constitucionalismo e Estado de Direito. Conforme Bonavides¹⁸,

toda interpretação dos direitos fundamentais vincula-se, de necessidade, a uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da constituição, e ambas — a teoria dos direitos fundamentais e a teoria da Constituição — a uma indeclinável concepção do Estado, da Constituição e da cidadania (2003, p. 581).

¹⁹ Paulo Bonavides, jurista cearense, professor titular da Teoria Geral do Estado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.

O Estado de Direito tem origem liberal, sustentada pela necessidade de limitar o poder do soberano. Ao ver de Silva Telles¹⁹, o Estado de Direito é aquele “em que os direitos considerados os fundamentais do homem são explicitamente reconhecidos, assumindo o Estado, de maneira institucionalizada, o dever de ampará-los pelo império da lei” (1977, p. 121). O Estado de Direito visava assegurar liberdade em face do administrador público, impondo-lhe a maior abstenção possível, no concernente ao trato com particulares: a mínima intervenção estatal. Como garantia, apresentava os traços da legalidade (na submissão de todos ao ato formal emanado da função legislativa), da tripartição das funções do poder estatal — vinculando o exercício de cada uma delas a organismos independentes e harmônicos entre si — e do enunciado de direitos e garantias individuais e políticos.²⁰

No entanto, a igualdade teoricamente proporcionada pela natureza abstrata da norma jurídica acabou por gerar maior aumento das desigualdades sociais: o sistema ditatorial anterior, em que o Estado tudo podia, foi substituído por outro, igualmente forte, estratificado por classes sociais e vazado no poder econômico. O indivíduo não mais contava com mecanismos de defesa em face das forças econômicas de entidades privadas porque ao Estado já não era permitido intervir nessas relações. A propósito, Gomes Canotilho diz que “um mínimo de Estado não corresponde a um máximo de liberdade” (1992, p. 529).

Essas desigualdades inflamaram os movimentos sociais, notadamente entre o final do século XIX e o início do século XX, e o enfoque dado ao indivíduo pelo liberalismo não correspondia aos anseios dos movimentos sociais, cujos interesses transcendiam a esfera privada (LENZA²¹, 2003, p. 24). Esses interesses deveriam ser reconhecidos pelo ordenamento jurídico, sob pena de abrir um abismo entre o direito e a realidade social, colocando em risco o papel do Estado de regrador da vida em sociedade.

Ficou evidente a necessidade da intervenção do Estado nas relações econômica e social, a fim de lhes dar maior justeza e de viabilizar a isonomia, de

¹⁹ Ignácio da Silva Telles, filósofo e jurista, foi professor na Faculdade de Direito da USP, entre outras, e fundador do Instituto Brasileiro de Filosofia, do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo e do Ateneu Paulista de História.

²⁰ José Afonso da Silva (2001, p. 117) considera estas premissas básicas como conquistas do pensamento liberal, mantidas até hoje entre os postulados do Estado de Direito.

²¹ Pedro Lenza, advogado, professor de Direito Constitucional e Direito Processual Civil, membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC).

modo que as liberdades públicas “passaram a ser também aquelas que, para serem exercidas pelos cidadãos, exigem a interferência do Estado na defesa do trabalho contra a agressividade do Capital” (TELLES, op. cit, p. 122). Então, coube ao Estado “sobrepôr-se ao individualismo e ‘policiar’ as relações entre os súbditos, graduando os direitos de cada um pelas conveniências cumulativas, da comunidade e das pessoas, do Estado de Direito e da sociedade que ele protege” (CALMON²², 1947, p. 282).²³

Surgiram, dessa premissa, as bases do chamado Estado Social de Direito, em que se afirmaram os direitos sociais e criaram-se estruturas para a consecução dos objetivos da justiça social, para a formação do Estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Os objetivos desse Estado Social de Direito não chegaram a termo. A diversidade de interpretações do vocábulo **social** levou a uma proliferação de sistemas políticos e ideológicos tão antagônicos quanto o comunismo e o nazifascismo, em que a participação popular era repudiada ou condicionada a servir ao regime imposto pelos novos “soberanos”.

Nesse cenário, ganha destaque a figura da autoridade, do chefe. Daniel Coelho de Souza²⁴ relata que, ante as imensas carências da população, “quem quer que acenasse a essas multidões ingênuas com a promessa de melhor condição social, tinha-lhes conquistado a confiança total e, em consequência, adquirido seu absoluto domínio” (1979, p. 129). Tomando o fascismo como exemplo, o autor afirma que o sistema tentou, em vão, forjar a execução de uma política inspirada nos interesses populares:

decorrido o período de sua implantação, o Estado fascista transformou-se, completa e perfeitamente, num puro Estado policial. De sorte que, quando a sua existência perdeu qualquer apoio popular, passou a repousar na sua própria força policial, ramificada e

²² Pedro Calmon, político, historiador, biógrafo, ensaísta e orador, foi professor de Direito Público Constitucional na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, onde ocupou, também, o cargo de Reitor.

²³ Uma obra que retrata bem essa evolução do Estado não intervencionista para o chamado Estado social é de Orlando Gomes (um dos mais respeitados civilistas do século passado e ainda hoje festejado) em seu *Transformações gerais dos direitos das obrigações*. Embora cuide de matéria civil, portanto, eminentemente de direito privado, vale a sua leitura pelo retrato que dá quanto ao envolver entre os dois Estados, como consequência da evolução da própria sociedade, das relações negociais e, por causa da intensificação e complexidade destas, da necessidade de alguma intervenção estatal, retirando o Estado do absentismo liberal. (Comentário de Nelson Nakamura)

²⁴ Daniel Coelho de Souza foi professor de Direito e reitor da Universidade Federal do Pará (UFPA). Faz parte de uma geração que marcou o ensino e a execução do Direito naquele estado brasileiro.

espalhada por todos os setores sociais, pela instituição das polícias políticas (Idem, p. 130).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho²⁵ entende que a atribuição da busca do bem-estar como finalidade do Estado não pretendia excluir a proteção à liberdade, mas somar a ela a igualdade. Porém,

a preocupação com o bem-estar tem levado ao sacrifício da liberdade. A intervenção do Estado no domínio econômico e social vem, de mais em mais, restringindo a autonomia individual. Multiplicando os controles e as regulamentações, tende a sufocar a capacidade humana de inovar, criar, experimentar, empreender (1979, p. 18).

Verificou-se, então, a necessidade imprescindível da participação popular na formulação e na gestão das políticas públicas como único recurso de assegurar-se a efetivação da igualdade. E, com ela, a noção de Estado Democrático de Direito, que traz como pressuposto a participação efetiva do povo na formação e na administração da coisa pública.

O chamado “princípio da legalidade” ou “reserva legal” é outro componente importante do Estado Democrático de Direito e, após um longo processo histórico, nasceu para evitar arbitrariedades e abusos por parte do Estado. Para isso, era necessária uma abertura política, negada sistematicamente nos regimes totalitários ou nos monocráticos. Com os ideais do Iluminismo vieram, também, mecanismos de efetiva limitação ao poder punitivo estatal, entre eles o princípio da legalidade. Francisco de Assis Toledo²⁶ leciona que:

O Princípio da Legalidade constitui uma real limitação ao poder estatal de interferir na esfera das liberdades individuais. Tal princípio possui dois pesos e duas medidas. A Reserva Legal permite aos particulares a liberdade de agir e todas as limitações, positivas ou negativas, que deverão estar expressas em leis. Entretanto, aos agentes públicos, o mesmo princípio se torna adverso. [...] O Estado, na ausência das previsões legais para seus atos, fica obrigatoriamente paralisado e impossibilitado de agir. A lei para o particular significa "pode fazer assim" enquanto para o poder público significa "deve fazer assim" (1994, p. 17).

²⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho foi professor de Direito Constitucional e diretor na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Na esfera político-administrativa, foi vice-governador, suplente de senador, secretário da Administração e da Justiça. Também foi chefe de Gabinete e secretário-geral do Ministério da Justiça.

²⁶ Francisco de Assis Toledo, formado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), foi ministro do Superior Tribunal de Justiça, a partir da Constituição de 1988, e professor de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas, em São Paulo, e da Universidade de Brasília .

José Afonso da Silva²⁷ cuida do princípio da reserva legal sob outro aspecto, afirmando que o Estado sujeita-se, sim, ao império da lei,

mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Deve, pois, ser destacada a relevância da lei no Estado Democrático de Direito, não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses (2001, p. 125).

É exclusivamente no seio dos princípios desse Estado Democrático de Direito — e, dentro dele, no Princípio da Legalidade — que tem lugar a defesa da comunicação estatal pró-ativa como garantia de direitos constitucionais.

1. 2 Democracia

A hipótese que investigamos abrange, além do Brasil, alguns outros países da América do Sul²⁸, todos eles definidos, em suas cartas constitucionais, como Estados democráticos. Isso nos permite abordar apenas superficialmente o discurso sobre a democracia que, segundo Bobbio, “não pode prescindir de determinar as relações entre a democracia e as outras formas de governo [...]” (2007, p. 135), e nos furtar ao detalhamento desse resgate e ao da sua longa evolução histórica, embora a abordagem de alguns dos aspectos remotos seja necessária no decorrer do texto. Nosso recorte está, pois, na relação entre democracia e direitos constitucionais na atualidade do mundo ocidental²⁹ e nos aspectos de interesse para a argumentação.

²⁷ José Afonso da Silva, professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais; foi fundador e presidente da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democráticos.

²⁸ Conforme apontamos na introdução desta tese, foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela, extensível para os demais países da América do Sul, exceto Argentina, Suriname e Guiana.

²⁹ Europa e Américas.

No aspecto temporal, das três “ondas de democratização”³⁰ de Samuel Huntington³¹ (1991), interessa-nos apenas a terceira “onda”, iniciada com a Revolução dos Cravos, que marcou o fim da ditadura em Portugal, em 1974, e atingiu — além de África, Ásia e Europa do Leste — a América Latina, em que se encontram os países componentes do escopo desta pesquisa.

Desde a Antiguidade Clássica até a contemporaneidade, emprega-se o vocábulo “democracia” para designar a forma de governo em que o poder político é exercido pelo povo. Ao se analisar a evolução histórica da democracia, porém, verifica-se que o significado da palavra é a única herança dos antigos, mantida intacta nos dias de hoje. Os fundamentos clássicos — da democracia direta exercida na *polis* sem intermediários — sobreviveram até Rousseau³² que, embora admitisse a impossibilidade da sua consecução nos Estados com territórios e populações de grande porte, considerava a democracia representativa como parcial, capaz de dividir o que deveria permanecer unido; para ele, “a soberania não pode ser representada” [...] e “o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada” (1973, p. 15). A contraposição entre democracia direta e democracia representativa sustentou, na Europa, décadas de um debate em cujo cerne questionava-se esta legitimidade da representação. O advento da república, que renovou a ideia do governo representativo, da democracia representativa, fortaleceu o argumento de que, nos grandes Estados, esta é a única possível. Surgiram, porém, autores contrapondo república e democracia; entre eles, Madison pondera que

os dois grandes elementos de diferenciação entre uma democracia e uma república são os seguintes: em primeiro lugar, no caso desta última, há uma delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos outros; em segundo lugar, ela pode ampliar a sua influência sobre um maior número de cidadãos e sobre uma maior extensão territorial. [...]. Outro ponto de distinção é que um regime republicano pode abarcar um maior número de cidadãos e um mais amplo território em comparação com um regime democrático, e é exatamente esta circunstância que faz com que as possíveis

³⁰ A primeira “onda” nasce no início do século XIX, nos Estados Unidos, e termina no fim da 1ª Guerra Mundial, com 30 países democráticos no mundo (em 1942, já eram apenas 12). A segunda “onda” tem início no término da 2ª Guerra Mundial, atingindo inicialmente os países com regimes fascistas derrotados e, depois, os que conseguiram a independência após descolonização; no final desta onda, os 36 países com regime democrático passaram por uma nova fase de restauração autoritária, nos anos 1960.

³¹ Samuel Phillips Huntington é cientista político, professor da Universidade de Harvard, EUA.

³² Jean Jacques Rousseau, filósofo suíço, teórico político, foi um dos pensadores marcantes do Iluminismo francês.

manobras das facções sejam menos temíveis no primeiro do que no segundo caso (1787–1788, p. 61, apud BOBBIO, 2007, p. 150).

Ambas as discussões (democracia direta ou indireta e república ou democracia) encontram uma espécie de síntese com a publicação do primeiro volume de *A democracia na América*, em que Alexis de Tocqueville³³ altera o eixo das divergências, apresentando como irrelevante a distinção entre democracia direta e democracia representativa: “às vezes é o próprio povo que faz as leis, como em Atenas; às vezes são os deputados, eleitos por sufrágio universal, que o representam e agem em seu nome, sob a sua vigilância quase direta” (1868, p. 15). Passa a importar, apenas, que o poder esteja nas mãos do povo : “[...] o povo reina sobre o mundo político americano, como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de tudo: tudo dele deriva e tudo para ele é reconduzido” (Idem, p. 67). Importa lembrar que o “povo” de Tocqueville é formado por uma sociedade civil capaz de se organizar no associativismo e de garantir, nos possíveis confrontos, a força necessária para fazer valer seus poderes, nos moldes em que ocorria na sociedade norte-americana à época da publicação.

Cerca de um século mais tarde, Lincoln definiu a democracia como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, conceito que ao ver de José Afonso da Silva, é essencialmente correto, mas apresenta limitações, se forem decompostos os termos empregados. Neste questionamento, o autor afirma que

há uma tendência reacionária para reduzir o povo ao conjunto dos cidadãos, ao corpo eleitoral, como se os membros deste fossem entidades abstratas, desvinculadas da realidade que os cerca, como se ao votar o cidadão não estivesse sob a influência de suas circunstâncias de fato e ideológicas; não estivesse fazendo-o sob a influência de seus filhos, seu cônjuge, seu amante, namorado, namorada, noivo, noiva, e também de seu grupo, oficina, fábrica, escritório, mais ainda: de seus temores, da fome dos seus, das alegrias e das tristezas (2001, p. 139).

De fato, nas duas últimas décadas, cientistas sociais vêm adotando uma visão mais holística e contextualizada do processo democrático. Na base do novo conceito de democracia, não mais entendido como “sistema funcional” mas

³³ Alexis de Tocqueville, francês que, em viagem aos Estados Unidos (1831–1832) impressionou-se pela eficácia do regime democrático lá vivenciado, extraíndo daí material para publicar um dos maiores clássicos da sociologia política moderna: *A democracia na América*, de 1835.

como “relação social” (DONATI³⁴, 2003, p. 32), ganha valor a regra desenvolvida pelos sujeitos privados no processo de organização e funcionamento da sociedade. Uma democracia participativa (de que tratamos adiante), porém, que permite ao cidadão colaborar mais ativamente na definição das políticas públicas, colocando-se entre os atores principais na resolução de problemas de interesse geral. O cidadão, por anos mero sujeito passivo em condição de fruir de algumas prestações (de serviços), mas não de poder escolher as modalidades e as formas de organização desses serviços, adquiriu o direito não só de manifestar necessidades e de exprimir descontentamento, mas também de individualizar procedimentos e opiniões que satisfaçam as suas exigências.

A perda de confiança, da parte da coletividade, nos confrontos das instituições rompe a certeza e o equilíbrio sobre os quais se fundam as respostas no interior da sociedade: o indivíduo não delega mais ao Estado a competência de melhorar a própria condição de vida, assumindo regras e responsabilidades diversas com respeito ao passado.³⁵ Isso, se de um lado provoca desorientação na coletividade enquanto abala os tradicionais pontos de referência, de outro lado confere aos cidadãos maior liberdade de escolha, aquela de poder definir o próprio bem-estar por uma qualidade de vida satisfatória.

Liberdade como nova forma de solidariedade, “que não retorna nem entre os direitos tradicionais (liberdade pessoal, de opinião, reunião, associação, etc.), nem entre os direitos sociais (liberdade de vontade)” e que justamente por seu particular ingresso não se configura com finalidade egoísta, mas tende a trazer vantagem também aos sujeitos diferentes daqueles que agem (ARENA, 2004, p. 8).

³⁴ Pierpaolo Donati, professor de Sociologia na Facoltà di Scienze Politiche da Università di Bologna, diretor do Centro de Estudos de Política Social e Sociologia Sanitária (Ceposs), propôs uma teoria geral para análise da sociedade, conhecida como sociologia relacional, diferente de todas as teorias sociológicas precedentes e contemporâneas.

³⁵ No mesmo sentido, manifesta-se Almiro do Couto e Silva: “A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Diferentemente do que acontece em outros países cujos ordenamentos jurídicos freqüentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º., inciso XXXVI. A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação” (*In*: O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 2, abr/maio/jun. 2005, Salvador, Bahia.

Além das reflexões já mencionadas, a questão das formas de participação do povo nos processos democráticos constitui ponto central da investigação, uma vez que cada uma dessas formas requer um estágio diferente da comunicação, conforme explicitamos no Capítulo 3.

A participação do povo no poder manifesta-se em três tipos de democracia: direta, indireta ou representativa e semidireta.

Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica.³⁶

*Democracia indireta*³⁷, chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.

Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a *democracia participativa* (SILVA, 2001, p. 140).

É consenso entre os principais autores que se desenvolvem, na democracia representativa, a **cidadania** e as questões da **representatividade**, tendendo a evoluir para uma democracia participativa. Na constituição em vigor no Brasil, por exemplo, essa tendência se configura no parágrafo único do art. 1º: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos” (democracia representativa) “ou diretamente” (democracia participativa). A maioria dos países sul-americanos contempla, também, em suas cartas magnas, um ou mais mecanismos desta democracia participativa — caracterizada pela “participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo” (Idem, p. 145):

- Iniciativa popular — em que o povo pode apresentar projetos de lei a instâncias do Poder Legislativo, desde que subscritos por um número razoável de eleitores.³⁸ No Brasil, não se aplica a matéria constitucional.

³⁶ Ao falar de reminiscência histórica, o autor se refere à democracia praticada na cidade-Estado grega, a *pólis*.

³⁷ Anote-se, de passagem, que a democracia indireta é conceito diverso de eleições indiretas. (N. A.)

³⁸ Cf. Silva (p. 145), “o projeto precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional [...], distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Nos municípios, é necessária a adesão de cinco por cento do eleitorado e, nos estados, estatui-se que a lei disporá sobre o tema no processo legislativo estadual.

- Referendo popular — em que projetos de lei já aprovados pelo legislativo são submetidos à vontade popular, inclusive os referentes à matéria constitucional.
- Plebiscito — também é uma consulta popular, mas difere do referendo por tratar de matéria ainda sem formulação legislativa.

É relevante destacar o caráter prático dessas formas de exercício da democracia pelos cidadãos. Aquele povo abstrato dos conceitos de democracia passa a ter materialidade e capacidade para agir. Além da intervenção do cidadão por meio das citadas instituições legais, outras formas são possíveis no universo da esfera pública, conforme expomos no Capítulo 2.

Entre as heranças deixadas pela experiência de democracia na cidade-Estado grega está a ideia de exposição pública de todo o processo decisório dos temas relevantes para a coletividade. Cidadãos reuniam-se em um local público (chamado de *ágora* ou de *eclésia*) para apresentar propostas, acusações, denúncias e, ainda, debater e deliberar sobre as questões referentes à vida na *pólis*.

Mesmo quando o ideal dessa democracia direta foi considerado ultrapassado, o caráter público do poder — entendido como aberto ao público, sem segredo — continuou sendo um dos aspectos essenciais na distinção entre Estado democrático constitucional e Estado absoluto e, conforme Bobbio (2000), assinalou a volta do “poder público em público”. Carl Schmitt³⁹ capta o significado existente entre representação⁴⁰ e caráter público do poder; ele entende a representação como uma maneira de apresentar, de fazer presente e tornar visível o que, de outro modo, estaria oculto:

A representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas [...]. Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo. [...] Representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa do fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente (SCHMITT, 1928, p. 208 apud BOBBIO, 2000, p. 101).

³⁹ Carl Schmitt, conhecido como o jurista do nazismo, defensor do Estado totalitário e do Leviatã, mas muito referenciado por ser considerado o grande defensor da soberania política.

⁴⁰ O termo **representação**, aqui, é mencionado como o ato político de representar, na democracia representativa.

Além da representação, a teoria do governo democrático apresenta outro tema muito ligado ao “poder visível”: a descentralização, entendida como reposicionamento da relevância política da periferia em relação ao centro. E, nesse ponto, Bobbio menciona, com certa ênfase, os atributos do governo local, que estará tanto mais visível quanto mais próximo dos governados. Ele admite a proximidade proporcionada pelos meios de comunicação de massa entre atos legislativos dos mandatários com seus eleitores, seja pela imprensa, seja pelo *Diário Oficial*, por exemplo. Reforça, porém, que um governo municipal tem a publicidade mais direta, concreta, palpável e, portanto, a “maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível” (2000, p. 102).

Quando passamos do ente Estado — permanente e abstrato — para o concretizador dos seus preceitos, o governo — temporário e concreto —, chegamos aos padrões e às regras da **administração pública**. É nela que se realizam — em maior ou menor plenitude — as ambições democráticas. Isso porque o nível de desenvolvimento político de um país tem uma boa medida no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, entre o governo e o conjunto dos cidadãos, entre a burocracia oficial e sua clientela.

Pedro Demo⁴¹ trata desse padrão fazendo um paralelo entre desenvolvimento econômico e político; o primeiro, de significação material, se expressa em dados quantitativos e relaciona-se com o **ter**; o segundo, de conteúdo não material, tem base em dados qualitativos e relaciona-se com o **ser**. Daí que o setor privilegiado da economia tende a ter maior representação no poder constituído, ao mesmo tempo em que os não privilegiados não conseguem obter um grau satisfatório de representação nas hostes decisórias governamentais — mesmo constituindo a base da pirâmide econômica brasileira e, portanto, um número bastante mais significativo de eleitores. São sociedades politicamente pobres, com pouca tradição de associativismo, participação e representação — resultante de uma história perversa — que favorecem uma espécie de prepotência do Estado sobre a sociedade que o sustenta e à qual deveria servir. Com isso, segundo Campos, o Estado transforma-se em tutor e o povo em tutelado.

⁴¹ Pedro Demo, professor do Curso de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB) e pós-doutor em Educação pela Ucla, de Los Angeles, Estados Unidos.

Outro aspecto analisado pela autora é o do fortalecimento do governo central como estratégia internacional de consolidação dos Estados nacionais que, no Brasil, resultou em “acentuada supremacia do Executivo federal sobre os outros níveis (estadual e municipal), bem como sobre outros poderes do governo” (Legislativo e Judiciário, p. 43), supremacia esta motivada pela debilidade das instituições. Esse Executivo “forte e sem freios” atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos, arrecada descontroladamente recursos desses cidadãos e se considera “independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, transparência” (Idem).

Esse padrão de governo materializa-se em três aspectos da sociedade brasileira — centralização política, centralização administrativa e inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública — e leva o Estado a apossar-se da vida civil das pessoas; “mas a vida do Estado não é pública, porque não é dada ao conhecimento dos cidadãos”, resultando numa corrupção endêmica, descontrolada e poucas vezes punida. Ao ver de Campos, essa tradição de impunidade anula e desmoraliza qualquer tentativa de controle da burocracia, seja interno ou externo (a *accountability*).

Nos governos autoritários e populistas, a burocracia federal toma decisões em nome das clientelas-alvo de seus programas; tecnocratas identificam prioridades nacionais, desenvolvem propostas e fazem escolhas políticas sem qualquer contato com os beneficiários dessas ações. São técnicos com referencial de classe média, sem qualquer contato com os pobres, por exemplo, que elaboram os programas de assistência à pobreza. Anna Maria Campos avalia que

Os tecnocratas acreditam firmemente que não erram; se erram, nunca ficam sabendo, porque se protegem da avaliação de estranhos. Os mecanismos de controle internos à burocracia não consideram o resultado ou impacto dos programas. Em que pese a suspeita de baixo nível de eficiência e eficácia — para nem mencionar efetividade — a ação do governo tende a ocorrer sem qualquer controle. Tal tendência persistirá enquanto não ocorrer a mobilização política (1990, p. 45).

A realização da democracia ocorre na prática e na concretude das ações das administrações públicas. O modelo mencionado, que ainda é predominante na maior parte dos países do continente sul-americano, parece nos

remeter para um círculo vicioso: sem mobilização política, o cidadão careceria das informações estatais para conhecer, debater, avaliar e se mobilizar a favor ou contra as políticas públicas. Como as informações lhe são sonegadas, não há conhecimento, nem debate, nem mobilização sobre os temas do seu interesse.

Essa característica da democracia — presença da publicidade do poder estatal — é ponto central da pesquisa 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**.

1.3 Direitos e constitucionalismo

O universo dos direitos é bastante amplo e complexo. Para a presente reflexão interessam-nos os *direitos fundamentais*, mas abordaremos, também, alguns aspectos que diferenciam *direitos fundamentais* de *direitos humanos*.

O conceito ancestral de direitos tem íntima relação com a ideia de liberdade:

O direito se traduz em direitos. A liberdade se concretiza em liberdades. A lei garante os direitos na qualidade de penhor da liberdade. Todos somos livres para agir ou deixar de agir — exercer nossos direitos, realizando nossa liberdade — nas condições da lei, a principiar da Constituição. Mas a liberdade não consiste em fazer tudo o que se queira ou se possa fazer, conforme o consiga o mais forte ou o mais astuto. Essa seria a liberdade selvagem. O que o direito reconhece e protege é a liberdade civilizada: a liberdade dos cidadãos. Pode ser dita liberdade política para significar que surgiu como liberdade na *pólis*, contraposta à liberdade na selva. Bem a definiu Montesquieu: “A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”.⁴² Hoje, é preciso acrescentar: não, leis elaboradas, interpretadas e aplicadas de qualquer modo, distantes e ausentes dos direitos humanos, mormente se estiverem eles declinados como direitos fundamentais na Constituição (BARROS⁴³).⁴⁴

O advento das primeiras declarações de direitos situa-se no ocaso da Idade Média, quando súditos ingleses criaram os **direitos imemorais**, que não eram outorgados pelo soberano, mas fundados em antigas tradições do reino. Por

⁴² SECONDAT, Charles-Louis de, Barão de la Brède e de MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Texto estabelecido com uma introdução, notas e variantes, por Gonzague Truc. Paris: Éditions Garnier Frères, 1949. tomo I, p. 162.

⁴³ Sérgio Resende de Barros, professor na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de Direito do Estado, na Faculdade de Direito da Universidade dos Estudos de Udine, Itália e na Universidade Internacional Menéndez Pelayo, Espanha.

⁴⁴ Três Gerações de Direitos, artigo disponível em <http://www.srbarros.com.br>.

não terem sido outorgados pelo rei, não poderiam ser por ele revogados: apenas deveria reconhecê-los e assegurá-los. No entanto, os documentos⁴⁵ que registram esses direitos não constituíram, formalmente, declarações de direitos: “De ingleses com ingleses, mais eram pactos com o rei do que declarações ante o rei” (Idem). Na França ocorreu um movimento semelhante, de direitos dos súditos contra o rei, mas deduzidos racionalmente, como fórmula de raciocínio político; os **direitos naturais** eram derivados da própria natureza humana e não outorgados pelo soberano. Para a dupla finalidade de dar conhecimento e garantir os direitos naturais do ser humano, surgiu formalmente a **declaração de direitos** que, “junto com a divisão dos poderes, se tornou parte indispensável das constituições escritas, para garantir os direitos fundamentais dos súditos” (Ibidem).

A partir da Revolução Francesa, as declarações de direitos passaram a ter duas abordagens distintas, que podem vir parcial ou totalmente superpostas: direitos humanos e direitos fundamentais.

Para Bobbio (1992), direitos humanos têm dimensão histórica e reativa e, por não serem produto da natureza, mas da civilização humana, são mutáveis, suscetíveis de transformações e ampliações, à guisa dos estímulos do desenvolvimento. Nesse cenário, a Declaração Universal dos Direitos do Homem pode ser tomada, em relação ao seu conteúdo, os direitos proclamados, um ponto de parada num processo de modo algum concluído. Os direitos elencados na Declaração não são os únicos possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração, após a tragédia da Segunda Guerra Mundial.

Ciochetti de Souza complementa, apropriadamente, que os direitos humanos são aqueles reconhecidos em normas internas e em documentos internacionais e independem de qualquer vinculação do indivíduo com determinada ordem constitucional. Refletem, daí, posições jurídicas subjetivas, com validade supranacional (2007, p. 26).

Para Sérgio Resende de Barros, **“todos os feitos são efeitos do processo que os produziu**. Existência é movimento. A existência das coisas surge

⁴⁵ O principal registro desses direitos está na *Magna Charta Libertatum*, a Grande Carta das Liberdades, assinada em 1215 pelo rei João Sem Terra, depois confirmada várias vezes por sucessivos soberanos. Houve outros documentos de defesa dos direitos, como a *Petition of Right*, de 1627, o *"Habeas corpus" Act*, de 1679, culminando com o *Bill of Rights*, de fevereiro de 1689.

e depende do movimento do mundo, cujo transcurso é a história, nome com que também se designa o relato do transcurso” (2008, p. 22).

André Ramos Tavares também atribui à dinâmica das transformações humanas e das relações sociais a demanda de um “permanente e incessante repensar dos Direitos” (TAVARES, 2000, p. 358).

Dessas afirmações, tem-se que o conceito de direitos humanos é mais amplo, se comparado aos direitos fundamentais, porque contempla direitos naturais e valores básicos em constante transformação e que demandarão diferentes exigências (de liberdade, dignidade e igualdade) em cada momento histórico. Os direitos fundamentais expressam normas positivadas pelo ordenamento jurídico interno, notadamente na Constituição, que lhes confere maior estabilidade e segurança jurídica. Na síntese de Gomes Canotilho, “*direitos do homem* são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jurisnaturalista-universalista); *direitos fundamentais* são os direitos do homem jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente”, constituindo “direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta” (1992, p. 529).

Desse modo, segundo Ciochetti de Souza, os direitos são bastante sensíveis a fatores ambientais, como o avanço tecnológico, a ideologia, a modalidade e a forma de Estado, as espécies de valores e princípios consagrados pelas normas jurídicas, acima de tudo pelo texto constitucional (2007, p. 25).

Karel Vasak⁴⁶, ao proferir uma palestra em Estrasburgo⁴⁷, em 1979, empregou pela primeira vez o termo “geração de direitos” (SILVA, 2001; BARROS, s/d; BONAVIDES, 2003), hoje repetida por grande parte dos constitucionalistas, e apresentou uma sistematização que, embora seja alvo de muitas críticas, continua citada e adotada como um excelente modelo didático. Segundo Barros, “originalmente, [...] a divisão consoou com o tríplice brado — liberdade, igualdade, fraternidade — que ressoou na ordem política em 1789, na voz de uma ideologia não-intervencionista na ordem econômica e social, mas reclusamente individualista” (BARROS⁴⁸).

⁴⁶ Karel Vasak, jurista tcheco, estudou na França, foi professor universitário e diretor da Divisão de Direitos Humanos e Paz da Unesco, entre outros cargos de relevância internacional.

⁴⁷ A palestra “Pour les droits de l’homme de la troisième génération: les droits de solidarité” (Pelos direitos do homem da terceira geração: os direitos de solidariedade), teve lugar no Instituto Internacional dos Direitos Humanos.

⁴⁸ “Noções sobre gerações de direitos”. Aula disponível em <http://www.srbarros.com.br>.

Daí a **primeira geração**, dos **direitos civis**, fundamentada na liberdade (*liberté*). Quando esta ideologia liberal deu lugar aos brados da questão social, originada no capitalismo selvagem do século XIX, nasceu a **segunda geração**, a dos **direitos econômicos, sociais e culturais**, buscando a igualdade social (*égalité*). No século XX, a partir de hecatombes e holocaustos, a **terceira geração**, dos **direitos de solidariedade** e de **fraternidade** (*fraternité*), conquistou seu espaço no plano do direito internacional. Essa terceira geração é dotada de flagrante caráter comunitário, contemplando o direito: à paz, ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, à comunicação, à autodeterminação dos povos e ao meio ambiente sadio ou ecologicamente equilibrado. Segundo Barros, diuturnamente vêm sendo acrescidos outros direitos (à alimentação básica, à educação fundamental, à saúde física etc.), que cada vez mais se tornam **direitos de todos**. Ao finalizar o texto “Noções sobre as gerações de direitos”, Barros apresenta, em síntese, o perfil de cada uma dessas gerações:

Perfil da primeira geração

Titularidade: o ser humano como indivíduo (**singularidade**).

Objeto: a defesa da liberdade individual.

Perfil da segunda geração

Titularidade: o ser humano em uma categoria ou parte social (**parcialidade**).

Objeto: a promoção da igualdade social.

Perfil da terceira geração

Titularidade: o ser humano como gênero humano (**generalidade**).

Objeto: a defesa da humanidade e a promoção da solidariedade humana.

Essas gerações de direitos despertaram inúmeras reações entre os estudiosos, mas a maioria concorda que as novas gerações de direitos incorporam os pressupostos das gerações anteriores. Desse modo, os direitos de primeira geração não desaparecem, mas se adaptam aos preceitos da segunda geração, e assim sucessivamente. Alguns autores têm apresentado a projeção de uma quarta geração de direitos, que incluiria os direitos à informação, à democracia direta e ao pluralismo; essa hipótese, porém, não encontra eco na comunidade acadêmica até o momento.

As transformações ideológicas ocorridas após a Segunda Guerra Mundial geraram uma categoria de interesses que vai além da tradicional discussão entre interesse público (de titularidade do Estado) e interesse privado (de titularidade do indivíduo). São temas que não se encontram no plano privado, dizem respeito à coletividade, mas não chegam a constituir interesse público (público como estatal) (CAPPELLETTI⁴⁹, 1988). Na atualidade, a doutrina jurídica denomina esses interesses como **metaindividuais**. E dessa perspectiva nasce uma nova categoria de direitos, os **direitos difusos**, já contemplados na constituição brasileira de 1988 (Art. 129, III), mas que só no Código de Defesa do Consumidor, também do Brasil, ganhou uma definição específica, como se lê no seu artigo 81:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

O direito difuso pode ser definido por três propriedades, constantes também no texto supracitado:

- a) Transindividualidade: ocorre quando o direito transcende o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual.
- b) Indivisibilidade: não há como cindir o direito difuso, por conta de sua natureza indivisível. A todos nós pertence e, ao mesmo tempo, ninguém em específico o possui.
- c) Titularidade indeterminada e interligada por circunstância do fato: os interesses nos direitos difusos possuem titulares indeterminados (MOURÃO⁵⁰, 2007, p. 72).

Celso Fiorillo (2004), para melhor explicar essas propriedades, toma como exemplo o ar atmosférico: se estiver poluído, não temos como precisar quais seriam os indivíduos afetados por ele. Mesmo com um território delimitado pela poluição, as pessoas — ainda que não tendo qualquer relação jurídica entre si —

⁴⁹ Mauro Cappelletti foi professor nas universidades de Florença e Macerata e no Instituto Universitário Europeu, em Fiesoli, Itália. Considerado um dos grandes processualistas italianos, foi discípulo de Calamandrei.

⁵⁰ Henrique Augusto Mourão, professor de Direito Ambiental da Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil de Minas Gerais (OAB/MG), membro titular da Comissão de Direito Ambiental da OAB/MG e conselheiro titular do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (Conep).

estariam interligadas pela mesma circunstância, ou seja, seriam afetadas pelos malefícios do ar poluído.

De volta aos direitos, verifica-se que sua história possui estreita ligação com a dos Estados constitucionais, como argumenta Bonavides: “toda interpretação dos direitos fundamentais vincula-se, de necessidade, a uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da Constituição, e ambas — a teoria dos direitos fundamentais e a teoria da Constituição — a uma indeclinável concepção de Estado, da Constituição e da cidadania” (2003, p. 258). Esses direitos fundamentais apresentam algumas características, entre as quais destacamos as expostas por Ciochetti de Souza, a partir da obra de Alexandre de Moraes:

Menciona o autor a *inviolabilidade*, consubstanciada “na impossibilidade de desrespeito por determinações infraconstitucionais ou por atos das autoridades públicas”; a *efetividade*, consistente na vinculação do Poder Público, que, por suas autoridades, deve sempre atuar “no sentido de garantir a efetivação dos direitos e garantias previstos, com mecanismos coercitivos para tanto”; a *interdependência* entre as várias previsões constitucionais, as quais, apesar de autônomas, “possuem diversas intersecções para atingirem suas finalidades”; e a *complementariedade*, no sentido de que “os direitos humanos fundamentais não devem ser interpretados isoladamente, mas sim de forma conjunta com a finalidade de alcance dos objetivos previstos pelo legislador constituinte (SOUZA, 2007, p. 43).

Nos parágrafos anteriores já se esboça a relação entre direitos e a necessidade de leis que os explicitem. No Estado de Direito, é indispensável que estejam declinados como direitos fundamentais na Constituição e, ao mesmo tempo, tenham declaradas as suas garantias. Segundo Barros, essa ideia-força — a garantia dos direitos — determinou o constitucionalismo em seu princípio histórico e, consequentemente, converteu-se em um dos seus princípios culturais, político e jurídico. Tal como o proclamou, na França, o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição”⁵¹. Isso significa que (1) os direitos aí garantidos são os adquiridos pelo homem e pelo cidadão sob o abrigo da Constituição; e (2) não há Constituição sem essa garantia dos direitos.

⁵¹ Cf. DUGUIT L.; MONNIER H.; BONNARD R. *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. 7. ed. por Georges Berlia. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952. p. 3. Apud BARROS, 2008.

As Constituições contemporâneas, em vez de disciplinar prioritariamente a organização do Estado, deixando para segundo plano os direitos e garantias individuais, iniciam-se pelo enunciado destes, “o que demonstra”, conforme Reale (1994, p. 339), “que, no Direito atual, os poderes dos Estados são estatuídos em função dos imperativos da sociedade civil, isto é, em razão dos indivíduos e dos grupos naturais que compõem a comunidade. Por outras palavras, o social prevalece sobre o estatal. Esta é a orientação seguida na Constituição de 1988”. Os direitos individuais passam a ser tratados com grande amplitude. Além dos direitos de *cidadania*, entram em cena também os *direitos sociais*, desde os que protegem a vida até os relativos à comunicação.

Essa Constituição brasileira (de 1988), denominada “Constituição Cidadã”,

trata de forma articulada e extensa dos direitos fundamentais — sendo o maior deles e um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: o da dignidade da pessoa humana.

Embora agrupados inicialmente no artigo 5º (que trata dos direitos e garantias individuais e coletivos), 6º a 11 (trazendo os direitos sociais) e 14 a 17, que enunciam os direitos políticos, esses direitos — e as garantias destinadas a conferir-lhes eficácia — estão também esparsos em outros itens do texto constitucional. É importante ressaltar que os direitos fundamentais constituem o chamado “núcleo intangível” da Carta Magna, isto é, não são suscetíveis de alteração por meio de emendas constitucionais (BONAVIDES, 2003, p. 198).

Direitos fundamentais, Estado de Direito e constitucionalismo têm, pois, entre si, uma relação indissociável. São três domínios complexos, sistêmicos e em permanente evolução. Trata-se, aqui, de demonstrar que a maioria dos direitos positivados na Constituição apenas é passível de realização se houver o concurso da comunicação pró ativa do Estado ou, no mínimo, da informação estatal pró-ativa, como sua garantia.

CAPÍTULO 2. DIMENSÕES E ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE PÚBLICO

Os pesquisadores da área são unânimes ao afirmar que a definição de comunicação pública ainda está em processo de construção, invocando como principais causas a complexidade do assunto e sua juventude. Propõem estratégias, modelos e debates a respeito — contribuições de inegável importância para a melhor compreensão de um tema em ascensão em muitos países com regime declaradamente democrático — que, no entanto, expõem a carência de maior robustez nas suas fundações. Talvez esse alicerce esteja em um rol de conceitos de **público** e, daí, a inserção deste capítulo específico.

A relação dos governos⁵² com a população que habita ou transita pelo território de um Estado é sempre mencionada, em seus diversos aspectos, ao lado da palavra **público**: saúde pública, via pública, público preferencial, órgão público, entre outros. Há que considerar, também, algumas expressões frequentemente empregadas com significações diversas, muitas vezes até aleatoriamente: interesse público, espaço público, esfera pública, opinião pública, entre outras. Trataremos dessas expressões por constituírem um recorte do universo estudado.

Os conceitos de público aparecem, quase sempre, sob algum ponto de vista específico, necessário em determinado momento profissional ou acadêmico. Estudiosos de indiscutível importância, como Jürgen Habermas, Hanna Arendt, Seyla Benhabib, Liszt Vieira e Sérgio Costa apresentam reflexões muitas vezes antagônicas sobre o tema, mas a perspectiva move-se pendularmente entre os aspectos históricos, filosóficos, sociológicos e jurídicos da sociedade civil.

A presente pesquisa demandou mais que a simples menção do vocábulo **público** porque, quando situado ao lado da comunicação, adquire uma dimensão multidisciplinar que abrange grande parte das definições já propostas em obras consagradas. Entre as possíveis abordagens, está a ideia de **publicidade** como ato de disseminar informações e é, ao que tudo indica, o núcleo da principal hipótese da tese: a informação pró-ativa, originada no Estado, como primeiro passo para a garantia de direitos constitucionais.

Parte do conteúdo deste capítulo já havia sido desenvolvida para minha dissertação de mestrado (2003), quando foram estudadas as relações entre

⁵² Governo, aqui, é usado como a manifestação visível e executiva do ente Estado.

as assessorias de imprensa do setor público e os meios jornalísticos na cidade de São Paulo.

2.1 Público/privado, esfera pública, espaço público

No *Houaiss* (2000, p. 2.330), **público** aparece significando “1. relativo ou pertencente a um povo, a uma coletividade; 2. relativo ou pertencente ao governo de um país, estado, cidade, etc.; 3. o que pertence a todos, comum (por oposição a privado) [...]”, com o primeiro registro escrito do vocábulo datando de 1285.

Parece simples, visto assim. Porém, quando entram em cena, em profundidade, as próprias variáveis apresentadas pelo dicionário — pertencimento, coletividade, povo, estado, privado — o conceito se subdivide e se espalha em expressões com tantos significados quantas são as características e as transformações de cada período histórico. Adrián Gurza Lavalle⁵³ afirma que “a constelação de substantivos e adjetivações associados ao campo semântico desse conceito (público) é pródiga em usos lingüísticos contrastantes e até francamente contraditórios” (2001, p. 26). De fato, no século XVIII, as palavras *publicana* e *publique* significavam, no castelhano, a prostituta e o bordel (mulher e casa públicas); no mesmo período, na Inglaterra e em alguns outros países, *public houses* (*pubs*) eram os locais de encontro e convivência pública; no latim, público poderia ser confiscar uma propriedade (torná-la pública) ou motivar uma ruína.

Lavalle considera, ainda, que os sentidos conflitantes do termo **público**

podem ser multiplicados com extrema facilidade, particularmente se considerada a miríade de possibilidades do adjetivo “público”: homem público e mulher pública, fé pública e clamor público, força pública e opinião pública, por exemplo, são expressões em que o qualificativo não reenvia a uma fonte única de significação. A vantagem desses “rodeios lingüísticos” é trazer à tona de forma imediata a inexistência de unidade óbvia nas diferentes dimensões vinculadas ao espaço público, levantando como problema inicial a própria concreção do conceito, isto é, a difícil conexão de seus determinantes constitutivos (Idem).

⁵³ Adrián Gurza Lavalle é professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e diretor científico e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap, SP).

Abordamos, aqui, apenas alguns desses fundamentos, necessários à determinação do que entenderemos, adiante, por comunicação pública. Optou-se por adotar uma sistematização conceitual em que a abstração é conformada com o objetivo de detectar suas principais características, de tal maneira que o “modelo” daí resultante possa ser aplicado para equacionar problemas. Entre as valiosas contribuições contemporâneas⁵⁴, algumas das quais citadas pontualmente no decorrer do capítulo, não há dúvida de que Arendt e Habermas têm maior destaque na literatura acadêmica que trata das questões relacionadas ao **espaço público**, embora a concepção de **opinião pública** de Luhmann venha conquistando importância no debate político, mesmo com a dificuldade de assimilação da proposta teórica, resultante da densidade conceitual de sua obra. Ocorre que, no pensamento de Arendt, público é uma categoria filosófica — e não propriamente um fenômeno que encontra sua elucidação no desenvolvimento histórico.

Decidiu-se, então, pela adoção das formulações de Habermas também porque, nas últimas décadas, na literatura mundial e brasileira, o debate em torno dos novos conceitos de sociedade civil fundamenta-se justamente nos postulados desse autor, particularmente a perspectiva sobre a **publicidade** ou **esfera pública**, seja nas suas próprias citações, seja na visão de seus discípulos, comentaristas e críticos.

Para Sandra Jovchelovitch⁵⁵ (2000, p. 44), “[...] a noção de esfera pública só pode ser entendida em relação ao seu contrário, isto é, à esfera privada. É, portanto, dentro dessa relação que algo como um espaço público toma corpo”, ideia que permeia, também, parte importante do pensamento habermasiano.

Jürgen Habermas⁵⁶, em *Mudança estrutural na esfera pública* (1984, p. 16) aponta a cidade-Estado grega e a Europa entre os séculos XVII e XIX como marcos histórico-conceituais da noção de esfera pública.⁵⁷ Na *pólis*, a esfera privada era a domiciliar; ali as pessoas viviam juntas para atender às necessidades vitais,

⁵⁴ Carl Schmitt, Niklas Luhmann, Norberto Bobbio, Claude Lefort, John Keane, Manuel García-Pelayo, Koselleck, Sennett, Arendt e Habermas

⁵⁵ Sandra Jovchelovitch, psicóloga, diretora do Instituto de Psicologia na London School of Economics, onde se doutorou, pesquisa e leciona. A ênfase do seu trabalho se apoia na ideia de psicologia como ciência social e cultural.

⁵⁶ Jürgen Habermas, filósofo alemão, herdeiro direto da Escola de Frankfurt, foi assistente de Théodor Adorno e desenvolveu, em suas inúmeras obras, um importante conceitual sobre aspectos da sociedade civil como agente político.

⁵⁷ Estas origens constituem uma rara unanimidade entre acadêmicos do Direito, da Sociologia e das Ciências Sociais.

dos ciclos do nascimento à morte, visando tudo o que dissesse respeito às necessidades biológicas da vida. Jovchelovitch explicita com grande clareza esse mesmo conceito ao afirmar que “a vida pública existe precisamente para enfrentar questões de interesse coletivo que não podem ser resolvidas através de caminhos que contêm apenas verdades singulares, radicadas em interesses privados” (2000, p. 49). A autora segue os passos de Hanna Arendt⁵⁸ (1983), para quem, primeiro, o que é público pode ser visto e escutado por todos e possui a maior publicidade possível; segundo, o termo se refere ao próprio mundo enquanto algo que é comum a todos os seres humanos e se diferencia do lugar privado que cada pessoa ocupa nele. O mundo, entretanto, não deve ser entendido como a terra ou como a natureza em estado puro; ao contrário, o mundo é resultado da fabricação de mãos humanas — ou seja, ele se relaciona com o artefato humano e com as questões que se põem para aqueles que vivem neste espaço. O que caracteriza essencialmente o viver partilhado dos seres humanos no mundo é que existe um mundo de objetos entre aqueles que coletivamente o dividem.

Aqueles conceitos distintos de *publicus* e *privatus*, herdados dos gregos pelos romanos, não encontraram espaço na Europa medieval. O que se encontrava nas sociedades do período eram as relações de dominação centradas na casa do senhor, capazes de abranger tudo o que existia, inclusive a organização do trabalho social. Para Habermas (1984, p. 17), a representação pública medieval estava imediatamente vinculada à existência do senhor. Não havia uma noção do poder público. A legitimidade do governo era dada pelos atributos pessoais derivados da propriedade da terra ou da linhagem aristocrática. Quando tem início a polarização que antecede a luta da burguesia para firmar-se como alternativa à ordem feudal, lentamente essa visão de público esmaece, dando lugar, no final do século XVIII, à divisão em elementos públicos e privados por parte das autoridades feudais — a Igreja, os príncipes e a nobreza.

É a partir dessa lenta ruptura que se firmam alguns dos conceitos adotados neste trabalho. O primeiro deles é o de que **público** passa a ser o Estado, revestido de uma existência objetiva em relação à pessoa que o governa. O segundo refere-se à **distinção entre público e privado** que aparece na Europa,

⁵⁸ Hanna Arendt, figurando entre os mais importantes filósofos do século XX, é conhecida como a pensadora da liberdade. Vivenciou as transformações do poder político da sua época e estudou a formação dos regimes totalitários do período. Foi defensora dos direitos individuais e da família, contra as “sociedades de massas”.

definindo *privat* (alemão), *private* (inglês) e *privé* (francês) como “sem função pública ou oficial”, de onde se desenvolve o conceito de “sociedade civil”. O terceiro é o de **esfera pública**, em que indivíduos privados se reúnem para discutir questões de interesse público e são capazes de construir e sustentar uma discussão política de caráter crítico (HABERMAS, 1984, 1989).

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. A partir da vitória da burguesia sobre os Estados absolutistas, firmaram-se os objetivos deste novo público de mediar a relação entre Estado e sociedade, fazendo com que o Estado prestasse à sociedade contas do que fazia, por meio da publicidade disponível. Para Jovchelovitch

a prestação de contas [...] indicava, no início, o requerimento de que a informação relativa à ação do Estado deveria ser sujeita ao escrutínio da opinião pública. Além disso, ela também indicava que os interesses gerais da sociedade deveriam ser transmitidos a agentes do Estado através de canais legalmente institucionalizados, como a liberdade de imprensa, de palavra e de direito à reunião (2000, p. 56).

É possível que esteja nesse momento histórico a origem remota dos conceitos contemporâneos de **transparência e accountability**, tratados adiante com maior detalhamento.

A partir da revolução liberal, portanto, a ideia de **público** torna-se intimamente ligada à concepção de Estado e do exercício de sua autoridade, atualizada a partir do pensamento habermasiano de **esfera pública**, que introduz a sociedade civil na cena política. Em *História crítica da opinião pública*, Habermas conta o percurso da transformação do Estado moderno, e a emergência de “esfera privada do público”, a opinião pública que discute e critica os atos do poder público que exige, para isso, a publicidade dos debates, tanto políticos quanto judiciários. Embora muito aceita entre estudiosos, essa proposição é questionada por Bobbio; ele considera a obra toda discutível porque Habermas não distingue, “no curso de toda a análise histórica, os dois significados de ‘público’: quais sejam, ‘público’ como pertencente à esfera estatal, à ‘res publica’, que é o significado originário do termo latino ‘publicum’, transmitido pela distinção clássica entre *ius privatum* e *ius publicum*, e ‘público’ como manifesto [...], oposto a secreto” (2000, p. 102).

Entre os cientistas políticos, Seyla Benhabib desponta como referência teórica; ela reorganiza os preceitos de Arendt, Ackerman e Habermas em três modelos de espaço público.

O primeiro, de tradição **republicana** e cuja principal referência é Hanna Arendt, apresenta as condições da modernidade como motivo da perda do espaço público. Enfática ao destacar as virtudes do espaço político agonístico da *pólis* grega, Arendt mostra a substituição do político pelo social a partir da divisão das sociedades modernas em dois segmentos: um, da esfera política e outro, de economia de mercado e família. Para Benhabib, a postura de Arendt não é saudosista, mas dedicada ao estudo sobre o que considera declínio do espaço público, que é a perda da “trindade romana que, por milhares de anos, uniu religião, autoridade e tradição” (ARENDT apud BENHABIB, 1993, p. 76). Ainda nesse modelo, o termo **espaço público** surge com duas qualificações contrastantes, apresentadas por Arendt em obras distintas: espaço agonístico e espaço associativo. Agonístico é um espaço de competição por reconhecimento e aclamação, em que se busca a perpetuação das coisas humanas a partir do heroísmo e da superioridade. Associativo é o conceito em que qualquer lugar pode tornar-se um espaço público se significar também espaço de poder, de possível intervenção política. Liszt Vieira, ao comentar o modelo, diz que

a oposição entre a concepção agonística e a associativa de espaço público corresponde à distinção entre a experiência grega e a experiência moderna de política. O espaço agonístico da *pólis* tornou-se possível pelo caráter exclusivo, moralmente homogêneo e politicamente igualitário da sociedade [...]. Para os modernos, no entanto, o espaço público é essencialmente poroso. Não pode ter seu acesso nem sua agenda de debate predefinidos por critérios de heterogeneidade moral e política (VIEIRA, 2001, p. 55).

As Revoluções Francesa e Americana favoreceram a ampliação do rol de temas considerados públicos, a partir da emergência de novos grupos sociais:

A emancipação dos trabalhadores tornou pública a questão da propriedade. Da mesma forma, a emancipação das mulheres acarretou a publicização da família e outros temas tidos como tipicamente privados. Por fim, a extensão dos direitos aos não-brancos e não-cristãos colocou na agenda pública as questões culturais de identidade coletiva (Idem, p. 56).

Para Benhabib, a disputa pela inclusão de determinados itens no debate público deve, necessariamente, emergir de ações em conjunto. A própria conquista desta inclusão resulta da luta por justiça e liberdade. Ela critica o pensamento de Arendt porque a distinção entre o social e o político não tem lugar no contexto contemporâneo “[...] não porque toda política tenha se tornado administração, ou porque a economia tenha se tornado a quintessência do público, como pensava Hanna Arendt, mas principalmente porque a luta para tornar algo público é uma luta por justiça” (BENHABIB, 1996, p. 79).

O modelo chamado de **liberal** pela autora tem como base a obra de Bruce Ackerman⁵⁹, compartilhando algumas ideias com Johan Rawls⁶⁰ e Ronald Dworkin⁶¹, esses últimos considerados referências nos estudos do liberalismo moderno. Para Ackerman, o liberalismo se constitui num modo de levar o debate sobre poder ao espaço público. A questão central, para ele, é “[...] como os diferentes grupos primários, sobre os quais apenas sabemos que não compartilham a mesma concepção de Bem, podem resolver o problema da mútua coexistência de um modo razoável” (BENHABIB, 1996, p. 82). Ackerman salienta, ainda, a neutralidade como elemento balizador desse diálogo. Na crítica de Vieira, “[...] política e democracia não podem ser neutras. Desafiam, redefinem e renegociam o tempo todo as divisões entre o bom e o justo, o moral e o legal, o privado e o público. Estas distinções são produtos de lutas sociais e históricas e contêm o resultado de compromissos de poder” (2001, p. 57). Daí Vieira considerar que a neutralidade dialógica “reduziria a pauta do diálogo público, de forma lesiva aos interesses dos grupos oprimidos” (Idem).

O terceiro modelo de Benhabib, o **discursivo**, sustenta-se no pensamento de Jürgen Habermas, para quem a esfera pública é autônoma e a presença da participação e do debate é condição central para a sua existência. O espaço público é democrático, isto é, as decisões políticas coletivas que afetam a sociedade como um todo ou segmentos dela são tomadas com a participação desses interessados no seu planejamento e na sua implementação. Para Benhabib,

⁵⁹ Bruce Ackerman, professor de Direito Constitucional e Ciência Política na Universidade de Yale, Estados Unidos.

⁶⁰ John Rawls, o mais conhecido e celebrado filósofo político norte-americano, falecido em 2002, é tido como o principal teórico contemporâneo da democracia liberal.

⁶¹ Ronald Dworkin, jurista e professor na Universidade de Oxford, Estados Unidos, causou grande impacto na década de 1970 com suas ideias sobre as bases da filosofia do Direito.

é uma nova esfera pública, não passiva, em que os sujeitos-alvo de uma norma — seja ela política ou social — podem não só adotar uma posição prática como também avaliar essa norma: “a democratização nas sociedades contemporâneas pode ser vista como o aumento e crescimento de espaços públicos autônomos entre participantes” (1996, p. 87).

A participação política se reposiciona: agora, pode ocorrer, também, na esfera cultural ou social. Participar de um movimento contra a corrupção ou para a recuperação de uma praça pública é tão político quanto criticar numa revista cultural a imagem pejorativa e estereotipada com que certos grupos são apresentados na imprensa. Na concepção, mantém-se a ênfase de participação de todos os interessados e/ou envolvidos pelo tema, articulando, conforme Vieira (2001), uma visão do político adequada às sociedades complexas modernas

A própria Benhabib, porém, lembra que nas democracias ocidentais realmente existentes, a esfera pública de legitimação democrática ruiu sob o impacto da mídia, do crescimento das corporações empresariais e das organizações político-empresariais como *lobby*, por exemplo. O cidadão autônomo, cujo julgamento racional e participação eram condição *sine qua non* da esfera pública, foi transformado em cidadão consumidor de imagens e mensagens transmitidas por grandes *lobbies* e organizações. Esse empobrecimento da vida pública é acompanhado pelo crescimento da sociedade de vigilância e voyeurismo (Foucault), por um lado, e da colonização do mundo da vida (Habermas), por outro (BENHABIB, 1996).

O modelo discursivo de Benhabib é considerado por Liszt Vieira o único compatível com as inclinações sociais gerais de nossas sociedades e com as aspirações emancipatórias dos novos movimentos sociais, como, por exemplo, o movimento de mulheres. O procedimentalismo radical deste modelo constitui poderoso critério para desmitificar os discursos de poder e suas agendas implícitas. Além disso, a inclusão de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania tornam inimaginável um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. “O modelo habermasiano amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil” (VIEIRA, 2001, p. 64).

Sérgio Costa⁶² (2002) adota um enfoque do **espaço público** em que os processos estão intimamente ligados à existência e ao papel dos meios de comunicação de massa como atores sociais e políticos, na perspectiva de formação e/ou manipulação da opinião da sociedade que constitui sua audiência. Partindo daqueles três modelos de espaço público de Benhabib, ele propõe duas linhas de argumentos:

A primeira [...] caracteriza-se pela centralidade conferida aos meios de comunicação de massa e pela ênfase da impossibilidade factual de entendimento comunicativo dentro da esfera pública. Tratar-se-ia, em tal órbita, da disputa pelo controle do acervo de recursos simbólicos disponíveis, já que é a eficácia na manipulação de tais recursos, e não os méritos de conteúdo das diversas mensagens apresentadas, que moldará as preferências (políticas, de consumo, estéticas etc.) das massas.

A segunda abordagem distingue-se pela atenção conferida a todo conjunto de instâncias constitutivas da esfera pública (além da mídia, as organizações da sociedade civil, os espaços de comunicação interpessoal, as redes informais de intercâmbio, etc.) e por vislumbrar a possibilidade de formas discursivas de comunicação pública, relativizando-se, portanto, a ação manipuladora dos meios de comunicação de massa (2002, p. 16).

Ao mesmo tempo, ao tratar da esfera pública como mercado, Costa apresenta uma abordagem aceita — mesmo com algumas divergências — pela maioria dos pesquisadores, em que o espaço público se assemelha a um palco onde a encenação política acontece como disputa de poder entre os diferentes atores, mas sem o envolvimento da massa. Desse modo, mesmo sendo a esfera pública um fórum aberto, é estabelecida

uma diferenciação funcional rígida entre os porta-vozes de partidos, de grupos organizados, etc. e os meios de comunicação, por um lado, e o público (no sentido de platéia), por outro. Portanto, conforme tal concepção, a esfera pública não incorpora, efetivamente, o conjunto dos cidadãos, o que leva Neidhart a distinguir a opinião pública da opinião da população: a opinião pública corresponde à opinião dominante entre aqueles que, de fato, têm voz ativa na esfera pública, enquanto a opinião da população compreende a opinião reinante entre o público (COSTA, 2002, p. 18).

Ainda de Neidhart (1994), vem a definição de **esfera pública** (cuja base é parcialmente aplicada entre acadêmicos e profissionais que atuam com processos do marketing de mercado) “como um sistema de comunicação especializado na ‘reunião (*input*), processamento (*throughput*) e na transmissão de

⁶² Sérgio Costa, economista e sociólogo, professor titular de Sociologia da Universidade Livre de Berlim e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo (Cebap).

temas e opiniões (*output*)’ às esferas de tomada de decisão política” (1994, p. 8, apud COSTA, 2002, p. 17).

Entre os pesquisadores latino-americanos cujo objeto de estudo é a mídia, a maioria postula essas mesmas ideias, no cenário em que “forma e conteúdo, estetização e argumentação, são variáveis opostas e mutuamente excludentes”, isto é, assume-se que o imperativo do espetáculo teria levado ao sacrifício dos debates substantivos e à obliteração das possibilidades discursivas da esfera pública, “substituindo”, conforme Gilmar Ribeiro (1994, p. 37), “o público pelo publicitário”. Há que se ter cautela com o termo **publicidade** e seus derivados, porque o “publicitário” de Ribeiro está voltado para o mundo dos negócios; a publicidade de Habermas e Bobbio, apresentada adiante, terá significação mais apropriada para o mundo das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Na América Latina as mudanças culturais recentes merecem destaque na obra de Martin Barbero⁶³, Garcia Canclini⁶⁴ e José Brunner⁶⁵. Não obstante algumas divergências pontuais entre seus preceitos, concordam que o pós-modernismo e a centralidade dos meios de comunicação exerceram grande influência para o delineamento as atuais identidades das sociedades latino-americanas. Segundo esses autores, alguns pressupostos históricos que compuseram o perfil europeu (como a reforma religiosa, a ideologia liberal-universalista etc.) não ocorreram nas Américas (espanhola e portuguesa). Esta seria a razão de a modernidade chegar com atraso ao Continente, resultando em uma esfera pública política das sociedades latino-americanas caracterizada pela inexistência histórica de um espaço comunicativo próprio, porque os meios de comunicação de massa já os havia ocupado nas mediações sociais, estabelecendo “uma nova diagramação de espaços e intercâmbios urbanos” (CANCLINI, 1990, p. 49).

O autor apresenta, ainda, uma análise controversa desse processo ao afirmar que o cidadão daria lugar ao consumidor porque este, sim, está se organizando de modo a instituir direitos e fazendo valer seus interesses por meio de

⁶³ Jesús Martin-Barbero, professor do Departamento de Estudios Socioculturales, em Guadalajara, México, é pesquisador colombiano de comunicação e cultura e um dos expoentes contemporâneos em Estudos Culturais.

⁶⁴ Néstor García Canclini, antropólogo argentino radicado no México, é professor na Universidad Autónoma Metropolitana e dedicado à pesquisa do “hibridismo” cultural.

⁶⁵ Jose Joaquín Brunner, diretor do Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) da Universidad Diego Portales em Santiago, Chile, coordenador da Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior; é sociólogo e graduado em Direito.

protestos e boicotes. Aí, pois, estariam oportunidades promissoras para a operação de transformações sociais e para novas formas de ação política.

Costa critica veementemente a posição de Canclini, argumentando que

[...] o crescimento do nível de exigência dos consumidores é apenas a contraparte da tendência contemporânea de expansão do capitalismo, caracterizada, como se sabe, pela “flexibilização” da estrutura produtiva e pela diversificação da oferta e individualização no atendimento de demandas diferenciadas dos consumidores. Ao transformar tal tendência econômica, que de resto tem efeitos sociais devastadores (insegurança, desemprego, etc.), em virtude política, Garcia Canclini confunde níveis analíticos e ignora processos históricos importantes (2002, p. 21).

Verificamos que público como estatal, público como mercado, público como audiência e demais pontos de vista apresentam-se, geralmente, em blocos segregados, a partir dos quais se elaboram as reflexões dos pesquisadores. Com o norte-americano Thomas Janoski⁶⁶, quatro componentes da sociedade — a esfera estatal, a esfera pública, a esfera do mercado e a esfera privada — aparecem em justaposição, com pontos de intersecção entre elas, contrapondo-se à formulação de Habermas. Para Janoski (1998), a **esfera estatal** envolve todos os organismos ligados aos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário); a **esfera privada** abrange a família, propriedade e amizades pessoais, com forte componente de privacidade; a esfera do mercado é formada por organizações cuja finalidade é a obtenção de lucro, produzindo e ofertando bens e serviços. Esta esfera do mercado é bastante ampla e heterogênea por incluir, ao mesmo tempo, mercado de capitais, associações profissionais, grupos de consumidores e organizações sindicais patronais e de trabalhadores.

A **esfera pública** decompõe-se em um extenso quadro que inclui organizações e instituições que Janoski agrupa em cinco segmentos: partidos políticos; grupos de interesse — destinados a influenciar sociedade e Legislativo conforme seus interesses; associações de bem-estar social — geralmente aquelas que integram o terceiro setor; movimentos sociais — têm as mesmas finalidades dos grupos de interesse, mas manifestam-se por meio de protestos, boicotes, mobilizações, etc.; grupos religiosos — aproximam-se da esfera privada, mas também procuram influenciar a sociedade civil em torno de alguns temas, às vezes

⁶⁶ Thomas Janoski, professor de Sociologia na University of Kentucky, Estados Unidos.

humanitários (como campanhas de solidariedade), às vezes dogmáticos (como a discussão sobre o aborto).

Vieira, ao esmiuçar a perspectiva de Janoski, esclarece algumas das intersecções mostrando que

nos tempos modernos, as esferas do Estado, do mercado e pública invadiram a esfera privada. É precisamente o que Habermas denomina “colonização do mundo da vida”. Regulamentações por parte do estado de assuntos tradicionalmente considerados privados — abusos de crianças, perda do pátrio poder, divórcio, entre outros — acabam gerando processos que trazem assuntos considerados privados a conhecimento público. Parte da propriedade privada encontra-se na esfera privada; mas, em sociedades capitalistas, é importante que se localize também na esfera do mercado. No tocante a organizações privadas, notadamente as que têm impacto substancial no interesse público, considera o autor que devem ser mais bem localizadas na esfera do mercado do que na privada (2001, p. 66).

Nas justaposições de Janoski, ilustradas na Figura 1, a esfera pública admite a presença de organizações privadas, quando elas pretendem influenciar a opinião pública ou pressionar instâncias legislativas em prol de seus interesses, e, no caminho inverso, quando essas organizações ameaçam comunidades ou a sociedade em geral — exemplificadas por Vieira com as questões ambientais “que trouxeram a produção e a tecnologia (privadas) para o centro da arena pública” (2001, p. 68).

No cenário contemporâneo, outro ator relevante é a mídia. Embora formada por agências públicas e principalmente por empresas privadas, situa-se na esfera pública, mas com a possibilidade de se justapor com o mercado ou o Estado porque “interpreta, influencia e mesmo constitui grandes segmentos do discurso público” (Idem).

Assim posta, poderíamos inferir a visibilidade como característica inquestionável do tema em Janoski. Mas ele admite⁶⁷, na esfera privada e na esfera pública, situações de segredo que vão além da privacidade pessoal; é o caso do segredo industrial nas organizações, da espionagem e da polícia secreta no Estado e das reuniões secretas de organizações do terceiro setor, como a maçonaria.

⁶⁷ De fato, não apenas Janoski, mas a maioria dos pesquisadores das teorias do Estado (sejam juristas, cientistas políticos ou historiadores) trata das questões relativas ao segredo nos Estados.

Figura 1. Um diagrama conceitual das esferas pública e privada que localiza a sociedade civil
 Fonte: Lizst Vieira (2001, p. 66).

A melhor compreensão deste modelo, conforme Vieira, requer a análise de dois aspectos: primeiro, a enorme importância das justaposições entre as esferas pública e privada, porque cada uma das três outras esferas “justapõe-se à esfera pública para produzir aspectos importantes ao desenvolvimento de uma teoria da sociedade civil” (VIEIRA, 2001, p. 68), permitindo, também, que a extensão dessa justaposição sirva de elemento comparativo entre as diferentes sociedades; segundo, a teoria dos *checks and balances* (pesos e contrapesos) entre as quatro esferas:

A sociedade civil, e especialmente a esfera pública, passa a dispor de um maior controle em face do poder estatal. Da mesma forma, também o mercado pode representar uma ameaça à democracia e ao bem-estar social; assim, no exercício de sua função fiscalizadora, as esfera pública e estatal também podem verificar o poder do mercado (agências públicas e departamentos estatais especializados). Mesmo a esfera pública pode tornar-se perigosa: movimentos sociais antidemocráticos surgem precisamente desta esfera (KuKlux Klan nos Estados Unidos e o nacional-socialismo na Alemanha) (Idem).

Bobbio, ao tratar da dicotomia público/privado, faz um apanhado histórico demonstrando que os dois termos trazem entre si relações cíclicas de hegemonia não apenas no campo jurídico, mas também no das ciências sociais. Ele parte do pressuposto de que uma grande dicotomia ocorre quando se pode demonstrar a capacidade:

- a) De dividir um 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 (2007, p. 13).

Nesta mesma linha e considerando o “direito um ordenamento de relações sociais”, Bobbio aponta no Estado ou em outras sociedades organizadas a existência de relações de subordinação entre “detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais”. Ao abordar a sociedade natural ou a sociedade de mercado dos economistas clássicos, mostra que “na medida em que são elevadas a modelo de uma esfera privada contraposta à esfera pública, são caracterizadas por relações entre iguais ou de coordenação” (p. 15-17). Conclui, então, que a distinção da “sociedade de iguais” e a “sociedade de desiguais” é tão clássica quanto a distinção entre as esferas privada e pública.

A outra diferença entre público e privado, apresentada por Bobbio, tem a já citada origem nos preceitos do direito romano e reforço entre os jusnaturalistas e se baseia no modo de existência determinado pelas regras de conduta:

o direito público é tal enquanto posto pela autoridade política, e assume de forma específica, sempre mais predominante com o passar do tempo, da “lei” no sentido moderno da palavra, isto é, da norma que é vinculatória porque posta pelo detentor do supremo poder e habitualmente reforçada pela coação (cujo exercício exclusivo pertence exatamente ao soberano); o direito privado ou, como seria mais exato dizer, o direito dos privados, é o conjunto das normas que os singulares estabelecem para regular suas recíprocas relações, mas mais importantes das quais são as relações patrimoniais, mediante acordos bilaterais, cuja força vinculatória repousa, primeiramente independentemente da regulamentação pública, sobre o princípio da reciprocidade (p. 18).

Conforme se observa no pensamento de Miguel Reale, nas ciências jurídicas recentes adotam-se estes conceitos de público e privado, “segundo o

critério de utilidade pública ou particular da relação: o primeiro diria respeito às coisas do Estado [...], enquanto que o segundo seria pertinente ao interesse de cada indivíduo [...]" (REALE, 1994, p. 335). Mas, considerando essa compreensão incompleta, Reale propõe duas maneiras complementares de fazer-se a distinção entre Direito Público e Privado,

[...] uma atendendo ao *conteúdo*; a outra com base no *elemento formal*, mas sem cortes rígidos, de conformidade com o seguinte esquema, que leva em conta as notas distintivas preponderantes:

Quanto ao conteúdo ou objeto da relação jurídica:

- a. Quando é visado imediata e preponderantemente o interesse geral, o Direito é público.
- b. Quando imediato e preponderante o interesse particular, o Direito é privado.

Quanto à forma da relação:

- a. Se a relação é de coordenação, trata-se, geralmente, de Direito Privado.
- b. Se a relação é de subordinação, trata-se, geralmente, de Direito Público (REALE, 1994, p. 336).

Do conjunto de conceitos abordados, temos em comum, fundamentalmente:

- O ponto central das atenções para a sociedade civil como agente em relação aos seus próprios membros e ao Estado.
- O caráter coletivo das formulações.
- O espectro político que reside na perspectiva da esfera pública.

2.2 Publicidade e opinião pública

O verbete **publicidade**, segundo Houaiss (2000, p. 2.330), apareceu publicado pela primeira vez em 1619 e significa "1. característica do que é público; 2. arte, ciência e técnica de tornar público (algo ou alguém) conhecido nos seus melhores aspectos, para obter a aceitação do público; 3. divulgação de matéria jornalística, geralmente por encomenda de uma empresa, pessoa, instituição, etc. [...]".

O primeiro registro escrito da palavra **publicar** data do século XIII, conforme o *Índice do vocabulário do português medieval*, e significa "1. tornar (algo) público, amplamente conhecido, divulgar, propagar (para uma notícia ou boato); 2.

levar (algo) ao conhecimento do público (para uma lei) [...]” (apud HOUAISS, 2000, p. 2.330).

No *Dicionário de comunicação*, o termo surge ligado à área de editoração, definido como “divulgar uma *notícia*, um *texto*, etc., através de *veículos* de informação [...]” (RABAÇA, BARBOSA, 1978, p. 382).

Essas definições, embora elaboradas à moda linear dos dicionários, fornecem o esboço de um dos aspectos centrais do **público** a que nos referimos na tese: o tornar público, fazer-se visível, divulgar.

A língua inglesa tem duas palavras para indicar o conceito de publicidade que buscamos: *publicity* é o termo mais usado, sobretudo nos manuais e na prática do jornalismo e das relações públicas, mas não é, certamente, o mais correto. Para dizê-la em palavras simples, esse termo de fato serve para indicar todas aquelas atividades que permitem a uma instituição “fazer falar de si” ou que indicam, na prática do jornalismo, “o fato público” que transcende o que é a dimensão do privado, por assumir implicações e validações de interesse geral. *Publicity* indica que “alguma forma de comunicação de massa não paga na qual o sujeito não é identificado como patrocinador direto” (CROMPTON, LAMB, 1986, p. 463). É evidente que esta definição refere-se a qualquer atividade que as administrações públicas e privadas põem em prática, sobretudo nos confrontos dos jornalistas, para comunicar, para veicular a própria imagem, para ampliar o próprio raio de ação.

Outro termo inglês que traduz o nosso “publicidade” é *publicness*, certamente mais apropriado para exprimir o suporte teórico do conceito que discutimos aqui. Não ao acaso, é usado normalmente em inglês para traduzir o alemão *öffentlichkeit* sobre o qual Habermas centra a sua complexa discussão da esfera pública burguesa. O mesmo sufixo inglês *ness*, conectado a *public*, é usado normalmente para indicar uma propriedade, o ser de uma coisa, e por isso parece adaptar-se muito bem “ao ser público” das instituições e dos seus argumentos que se pretende tratar e discutir.

Öffentlichkeit é o termo que Habermas utilizou originalmente referindo-se à publicidade, ao estudar os efeitos do poder sobre a atividade pública da sociedade civil burguesa. Entretanto, o vocábulo teve sua tradução nas línguas neolatinas como **vida pública**, **opinião pública**, **público**, **espaço público** e **esfera pública** — esta última de uso mais comum em português e em inglês. Isso se deve

ao fato de a palavra ter perdido suas referências originais, e, nos séculos XIX e XX (neste, principalmente), ter passado por sucessivas etapas de ressignificação no campo semântico da mídia e da propaganda comercial (HABERMAS, 2004, p. 94-123). Em 1962⁶⁸, quando publicou seu trabalho, a expressão “publicidade burguesa” remetia a um período histórico confuso de gestação social e suas consequências políticas: ao mesmo tempo em que se edificava a autonomia moral da burguesia, essa autonomia se projetava para o convívio social — **publicidade literária** — e para a esfera política — **publicidade política**. Se por um lado a publicidade remete à qualidade ou estado das coisas públicas, de outro aponta o feitio de uma publicidade com as feições da sociedade civil burguesa, construída sobre uma sólida esfera privada.

Na medida em que ocorre a autonomia do social, as características históricas da publicidade burguesa apresentam um emaranhado de fatores que se entrelaçam, mas coexistem, cada qual com sua identidade — expansão dos mercados, urbanização, proliferação do hábito social da leitura e auge da imprensa etc. Nesse universo, aquilo que se costuma designar como esfera pública equivale, na obra de Habermas, às **instituições da publicidade**⁶⁹, consolidadas entre o final do século XVII e todo o XVIII. Embora o termo **esfera pública** não exista em Habermas como tradução de publicidade, ele emprega a ideia **esfera da publicidade** para definir um espaço consolidado e garantido por instituições privadas (a sociedade civil burguesa), cuja existência “abre o caminho da notoriedade política à formação de consensos emergentes no seio da sociedade” (ARATO, COHEN, 1999, p. 37). É por isso que a publicidade burguesa explica as **instituições da publicidade** — esfera pública — como ingrediente colaborador na consolidação da identidade, além de promover e defender publicamente seus interesses de classe. No ponto final do processo está a **opinião pública**, representando a consagração das pretensões de legitimidade dos interesses das

⁶⁸ *História e crítica da opinião pública* teve sua primeira publicação nessa data. A edição utilizada para a tese é a oitava, de 2004.

⁶⁹ A propósito, Adrian Lavalley (2001, p. 33) comenta que “com maior precisão, trata-se de dois tipos de cristalização institucional: primeiro, a afirmação confiante da autonomia em práticas e espaços de convívio dialógico — clubes de leitura, salões, casas de café e de chá, reuniões de conversação, lojas maçônicas e sociedades diversas de índole cultural; segundo, a culminância dessa autonomia perante o poder, dessa vez materializada em um conjunto de instituições dedicadas a veicular publicamente as opiniões representativas dos interesses desse segmento social de livres proprietários — jornais, ligas, clubes e associações políticas extraparlamentares.”

pessoas privadas como imperativo da própria democracia — o mandato da publicidade.

Quando se debruça sobre o conceito de **publicidade representativa**, Habermas aponta o progressivo declínio das sociedades baseadas numa lógica comunitária e na “corporificação representativa do poder, e ao correlativo surgimento da sociedade de indivíduos, da subjetividade moderna do íntimo, da privacidade e do interesse particular — com seu correspondente mundo do social” (LAVALLE, 2001, p. 45), fenômeno predominante até meados do século XX, quando as consequências dos grandes conflitos mundiais alteraram essa rota. A concepção moderna de espaço público, então, passa a uma nova perspectiva, com a proliferação de associações civis autônomas, espontâneas, inteiramente voltadas aos assuntos de interesse geral, coletivo. Trazendo este pensamento para a realidade da maioria dos países da América Latina, verificamos que os temas da vida pública tornaram-se o centro das atenções, não sob a perspectiva pós-moderna, reducionista do espaço público, mas como o nascimento de vias inéditas para a ampliação desse espaço a partir de “consensos emergidos no seio da sociedade” — uma renovação democratizadora, ora em curso.

Descrito este núcleo de características responsáveis pelo nascimento e consolidação da publicidade moderna, importa agora enumerar alguns fatores capazes de refinar o pensamento habermasiano de publicidade, da maneira como a maioria dos autores o aplica na atualidade. Há pelo menos duas grandes linhas teóricas em que a publicidade apresenta perfis conceituais mais ou menos definitivos: a relação conflitante entre a sociedade civil e o Estado e a qualificação dos seus termos componentes.

O princípio de **publicidade**⁷⁰ é um componente indispensável no contexto das instituições políticas de regimes democráticos. No entanto, o alastramento de dinâmicas de manipulação da opinião pública⁷¹ após o advento da democracia de massa leva Habermas a apontar a teoria da legitimidade como resposta à clausura do poder — que Bobbio chama de “poder invisível”.

⁷⁰ Tem sido frequente, na literatura acadêmica, a apresentação do conceito de **publicidade** com os termos **transparência** ou *accountability*. O sentido dessas palavras, porém, nos parece reduzir a abrangência original do conceito de Habermas à simples prestação de contas dos organismos estatais, sem contemplar a essencial possibilidade de diálogo, de resposta do processo da comunicação.

⁷¹ Lavalle (2001, p. 46) refere-se a essa manipulação com o curioso termo “revolução do número”, considerando que a estatística quantitativa tem substituído, na política, a qualificação de eventos e fenômenos de interesse geral.

Legitimidade, nas formulações de Max Weber⁷², adotadas e também criticadas por Habermas, seria a síntese dos limites da autonomia do Estado nos seus vínculos com a sociedade. Nas democracias, o poder deve expor e argumentar publicamente as razões de seus atos e decisões, possibilitando, inclusive, a contestação dos seus motivos por parte da opinião pública. Desse modo, mesmo com os possíveis constrangimentos⁷³ a que sujeita o poder, o princípio da publicidade está inevitavelmente atrelado a ele, na dinâmica dos protestos sociais divulgados por meio de instituições autônomas da opinião pública. Pela sua penetração na vida social, essas instituições são consideradas, também, indispensáveis no processamento da legitimidade do poder. Um fator bastante discutido, no meio acadêmico e profissional, é a possibilidade de coação dessas instituições autônomas da publicidade, por meio de variados expedientes; mesmo assim, não podem ser desmontadas ou banidas sem quebrar pressupostos essenciais de todo Estado democrático de direito. Como resume Laval,le,

A opinião pública pode ser artificialmente fabricada, e, sem dúvida, as verdadeiras causas que animam as decisões políticas podem ser-lhe escamoteadas de modo a manipular sua orientação; entretanto, em meio a esses riscos e à sua própria ambigüidade, ela mantém seu potencial democratizador graças ao fato de que o processo de legitimação das decisões políticas não pode ocorrer totalmente à margem das práticas e espaços da publicidade. Note-se a mudança conceitual: trata-se agora de uma publicidade depurada de suas feições burguesas, consagrada como instância geral de intermediação entre o Estado e a única fonte insuprimível de legitimação nos regimes democráticos, ou seja, a sociedade (2001, p. 47).

Seyla Benhabib pondera, também, que no modelo deliberativo de democracia, para alcançar a legitimidade e a racionalidade a respeito dos processos de tomada de decisão coletiva de uma constituição política, “é condição indispensável que as instituições dessa constituição política estejam tão organizadas que aquilo que é considerado no interesse comum, de resultados provenientes de deliberação coletiva ocorram, racionalmente e justamente, entre indivíduos livres e

⁷² Habermas, *A crise de legitimação no capitalismo tardio* (1980, p. 121-140). A principal crítica de Habermas à visão de legitimidade por Weber reside nos obstáculos que ela requer para resolver de forma satisfatória a relação entre verdade e legitimidade.

⁷³ Bobbio (2000, p. 105) aponta o escândalo como um desses constrangimentos: “O momento em que nasce o escândalo e o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos [...]”. Como exemplos, ele nomeia a corrupção pública, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em atos oficiais.

iguais” (1996, p. 69). Com isso, ela nos remete a alguns fatores de fundamental importância se transportarmos as afirmações para a realidade sul-americana, considerando que, do ponto de vista da formação histórica, a existência de aristocracias no comando do poder sempre dificultou — se não impediu — as deliberações notadamente justas e entre iguais.

O eixo da separação entre o mundo autônomo da sociedade e o Estado (incluindo suas regras de poder) resultou na ideia de **sociedade em dois níveis**, da teoria da ação comunicativa: o primeiro nível — a sociedade — aparece agora como *mundo da vida*, o horizonte no interior do qual as ações comunicativas estão sempre prontas e moventes e onde os indivíduos interagem não apenas em função do que já é preexistente, mas também na produção de sentidos que não mais se afetam com o controle administrativo. Ao mesmo tempo, a esfera política — nível sistêmico — se expande e passa a comportar a lógica funcional da política e da economia (HABERMAS, 1981, p. 237-337). Ao ver de Laval, esta cisão entre o mundo da vida e o mundo sistêmico tem resultados importantes para o modelo de publicidade de Habermas porque

aprimora sensivelmente o achado histórico e sociológico de uma sociabilidade mediada por fluxos autônomos de comunicação, capazes de produzir efeitos de racionalização do poder; mas, sobretudo, eleva esse achado ao plano de uma teoria geral da evolução social e da ação social, despindo-o de todo vestígio particularista oriundo de sua gênese burguesa. O resultado é a postulação de um modelo de publicidade passível de ser analiticamente mobilizado na reflexão programática acerca das possibilidades contemporâneas de realização dos ideais modernos (2001, p. 40).

A publicidade atuava como mediadora — no interior da sociedade e entre ela e o poder estatal; nesse momento, porém, tornou-se uma espécie de caixa de ressonância do mundo da vida. Na contemporaneidade, ela se constitui numa impressionante articulação de fluxos comunicativos, como rede: a opinião virá à luz, onde quer que se forme, no mundo da vida. Nesse ponto, a opinião pública se fortalece porque, mesmo passível de manipulação por meio de estímulos artificiais, ela preserva vínculos identitários com seus espaços de origem no mundo da vida.

Outro aspecto a destacar, na redefinição, é a estreia da opinião pública como protagonista nas funções políticas. Até então, sua motivação tinha raízes profundas, que atravessavam o âmbito do social e suas instituições de convívio e projeção pública para pousar nas experiências de vida e preocupações da

privacidade familiar.⁷⁴ Agora, o mundo da vida não apenas detém o universo de experiências de vida, mas também a base comum que move e intermedia a reapropriação e produção dos sentidos na arena política.⁷⁵ Lavallo considera que

a chave do revigoramento da publicidade reside na ‘arquitetura dual da sociedade’ e na relação necessária entre ambos os níveis. De um lado, o mundo da vida sempre exposto às investidas colonizadoras providas dos sistemas, mas por definição salvo; do outro, a realidade sistêmica ensimesmada, porém incapaz de produzir sua própria legitimidade e, portanto, de se clausurar diante dos reclamos que, emergindo do mundo da vida, alcançam consenso social pela via da publicidade (2001, p. 51).

Em síntese, o modelo da publicidade de Habermas como “espaço social gerado na ação comunicativa” (1998, p. 441) se insere nas propostas teóricas sobre a legitimidade, ao mundo da vida e ao contexto sistêmico — estas ligadas à teoria da ação comunicativa.

Paralelamente, cabe um destaque adicional à opinião pública, pois desde que os ares do Iluminismo deram voz e voto à sociedade civil, o tema desperta vigorosos debates, envolvendo múltiplos saberes — culturais, econômicos, políticos e sociais. Ganham importância os juízos de valor que a sociedade civil, como corpo coletivo, fazia — e faz — de produtos, pessoas e governos porque passaram a poder atribuir-lhes um maior ou menor grau de vulnerabilidade mercadológica ou institucional.

A importância da opinião pública aumentou na proporção direta do aparecimento dos meios de comunicação de massa, com Gutenberg proporcionando velocidade e abrangência na divulgação de informações, fenômeno potencializado ainda mais com o rádio e com a televisão e, como fato recente e à parte, as mídias digitais.

O precursor da abordagem da massa como “espírito coletivo” foi Gabriel Tarde⁷⁶, em fins do século XIX e início do século XX. Primeiro a elaborar teorias sobre a relação social da massa — que nomeou como **público** —, concebeu

⁷⁴ Estas ideias aparecem espalhadas em diversos trechos da obra de 1984.

⁷⁵ Para elaborar essas inovações conceituais, Habermas trouxe, em convergência, o pensamento de diversos campos do conhecimento: epistemologia, ética, teorias da linguagem e da ação e evolução sociais e, mais recentemente, teorias da democracia e do direito.

⁷⁶ Gabriel Tarde, francês, formado em Direito em sua cidade natal, Sarlat, mudou-se para Paris, onde foi ocupar o posto de diretor no setor de estatística judiciária do Ministério da Justiça. Iniciou-se na docência aos 53 anos (1896), oferecendo cursos na École Libre des Sciences Politiques e, no ano seguinte, passou a atuar no Collège Libre des Sciences Sociales. Em 1900, assumiu a cátedra de Filosofia Moderna no Collège de France e foi eleito para a Académie des Sciences Morales e Politiques.

a estatística como medida de “retorno ao público da opinião do público” e da sua identidade coletiva, fornecendo aos sociólogos um instrumento científico, aperfeiçoado e consolidado progressivamente, desde a sua concepção. Com Tarde, a opinião — até então tratada no campo da razão pura e da crítica — passa para o campo da socialização; o objeto de estudo passa de **opinião** para **opinião pública**. Dominique Reyniè, ao introduzir a edição de 1992 de *A opinião e as massas*⁷⁷, destaca muito bem a importância do pensamento do autor ao constatar que a opinião pública “cessa de ser objeto da filosofia e transfere-se para a ciência social, do mesmo modo que abandona a individualidade pelo coletivo por um processo ao mesmo tempo epistemológico e social, em que a quantificação adquire um papel decisivo” (p. 23).⁷⁸

Quando entram em cena os pesquisadores da teoria crítica, agrupados principalmente na Escola de Frankfurt, ganham força os conceitos de “indústria cultural” e da comunicação de massa como instrumento de manipulação da opinião pública. Entre os autores, Blumer⁷⁹ destaca como objeto de interesse da massa “aquele em condições de atrair a atenção de pessoas para além de suas culturas locais e esferas de vida, deslocando sua atenção para um universo mental mais amplo, e abrangendo determinados campos que não estão definidos nem envolvidos por regras, regulamentos e expectativas” (In COHN, 1975, p. 178). Ela se compõe, conforme o autor, de indivíduos “desvinculados e alienados que enfrentam objetos e áreas da vida interessantes mas também complexos e difíceis de compreender e inserir em uma visão ordenada” (Idem). A insegurança aí gerada, aliada à incapacidade dos participantes “de se comunicarem uns com os outros, exceto de formas limitadas e imperfeitas”⁸⁰ (Ibidem), leva-os a agirem separadamente, como indivíduos.

⁷⁷ A primeira edição da obra é de 1901.

⁷⁸ Ao analisar a obra de Tarde, Marco António Antunes mostra que na Europa e no âmbito da Sociologia, a influência de Tarde foi, de certo modo, reduzida devido à primazia do método sociológico de Durkheim. “No entanto, a influência de Tarde manifesta-se em autores como: Eugène Duprée, Jean Stoetzel e indirectamente Jürgen Habermas. Nos Estados Unidos, Tarde influenciou, principalmente, a Escola de Chicago, a Escola de Columbia, a Escola do Sul da Califórnia e a Escola de Filadélfia, embora, inicialmente, não tenha despertado muito interesse, ao ponto de constituir um paradigma científico para os sociólogos americanos” (disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/antunes-marco-gabriel-tarde.html>).

⁷⁹ Herbert Blumer, sociólogo e pesquisador norte-americano, foi um crítico polêmico dos procedimentos usados em pesquisas de opinião.

⁸⁰ Quando Blumer escreveu esse artigo, a comunicação entre os indivíduos que compunham a massa era realmente difícil. O advento dos meios digitais e das redes sociais deu início a um processo de mudança desse panorama e, embora apresente as limitações próprias das gêneses, vem se mostrando um canal de grande eficiência para o diálogo entre comunidades e indivíduos.

Lippmann⁸¹ (2008), numa obra que aborda o tema sob a perspectiva da difusão jornalística, considera também o concurso de fatores subjetivos na formação da opinião pública. Para ele, “a mesma estória não é nunca igual para todos os ouvintes” porque “duas experiências não são exatamente iguais; cada pessoa a representará de seu próprio jeito, e a tratará com seus próprios sentimentos” (p. 158). Considerando, depois, que a opinião pública deve ser a primeira mobilizadora nas democracias, apresenta como desafio a validação das posições privadas na cena política, aproximando seu pensamento da publicidade de Habermas.

2.3 Propaganda e publicidade comercial

Os conceitos até agora expostos se fecham no escopo das hipóteses a investigar, daí o arcabouço teórico orbitando entre a sociologia, a ciência política, a filosofia e o direito. Fora dessas disciplinas basilares e numa perspectiva mercadológica, a **publicidade** apresenta outras feições, que talvez possam servir, parcialmente e com indispensáveis adaptações, nas etapas operacionais da comunicação pública. Trata-se da publicidade conhecida como comercial, criada e desenvolvida para organizações privadas com vistas à oferta e venda de produtos e serviços lucrativos, ou implementar e manter conceitos positivos da empresa junto aos públicos com que se relaciona direta ou indiretamente, mas cujos princípios e técnicas de persuasão vêm sendo utilizados também nos campos estatal/governamental.

Nesse momento, embora a inclusão dessas abordagens no *corpus* da pesquisa seja dispensável, optamos por discorrer brevemente sobre suas características operacionais. O primeiro aspecto a considerar é a diferença apontada por alguns autores entre **publicidade** e **propaganda**, sobre o qual não há unanimidade.

Segundo Antônio Herman Benjamin⁸²,

A publicidade tem um objetivo comercial [...] enquanto que a propaganda visa a um fim ideológico, religioso, filosófico, político,

⁸¹ Walter Lippmann, jornalista, comentarista político, crítico e filósofo estadunidense, estudou na Harvard University, Estados Unidos. Foi fundador e editor da revista *The New Republic*, em 1913.

⁸² Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin foi professor de Direito Ambiental e Comparado e Direito da Biodiversidade na Texas University, Estados Unidos. No Brasil, é membro do Conselho Diretor da Comissão Fulbright desde 2001 e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e, também, ministro do Superior Tribunal de Justiça.

econômico ou social [...] A diferença essencial entre a publicidade e a propaganda baseia-se no fato de que a primeira faz-se com a intenção de alcançar lucro, enquanto que a segunda exclui quase sempre a idéia de benefício econômico. (<http://www.iadb.org/biz/agenda/Benjamin.pdf>)

O posicionamento de Benjamin é o mais corrente entre diversos autores, profissionais ou acadêmicos, quando abordam o assunto no âmbito da comunicação e do marketing. Também há aqueles, como Lasswell⁸³, com uma visão mais crítica do tema, defendendo que a finalidade da propaganda é a manipulação das atitudes coletivas, ideia que se aproxima e confunde com algumas teorias da opinião pública.

Uma divulgação é considerada **propaganda** quando se refere a ideias, princípios e teorias. A palavra tem origem no latim — *propagare* —, cujo significado é reproduzir por meio de semeadura, ou seja, enterrar um rebento ou uma semente no solo. Para Eugênio Malanga⁸⁴,

A Propaganda pode ser conceituada como: atividades que tendem a influenciar o homem, com o objetivo religioso, político ou cívico. Propaganda, portanto, é a propagação de idéias, mas, sem finalidade comercial. A Propaganda é um conjunto de técnicas de ação individual, utilizadas no sentido de promover a adesão a um dado sistema ideológico (político, social ou econômico) (1976, p. 11).

José Benedito Pinho⁸⁵, depois de discorrer sobre algumas dessas reflexões, conceitua a propaganda como “o conjunto de técnicas e atividades de informação e persuasão destinadas a influenciar, num determinado sentido, as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público receptor” (1990, p. 22). O autor apresenta, ainda, uma classificação de propaganda segundo a qual ela pode ser: ideológica, política, eleitoral, governamental, institucional, corporativa, legal, religiosa e social. Parece claro, pois, que a propaganda atua no universo da disseminação de ideias, valores e crenças, ostentando técnicas de persuasão com maior ou menor ênfase, dependendo da filosofia e do *modus operandi* do emissor.

A publicidade, conforme Malanga,

⁸³ Harold Dwight Lasswell foi professor de Ciência Política na University of Chicago, Estados Unidos, onde se formou em Economia e Filosofia. Em 1922, passou a pesquisar as relações entre política, psicologia e comunicação (nela, a propaganda). É considerado o pai da moderna Ciência Política e tem uma importância decisiva nos estudos desta área e na Comunicação, até hoje.

⁸⁴ Eugênio Malanga foi escritor e professor na Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero, em São Paulo.

⁸⁵ José Benedito Pinho, professor da área de Comunicação e Marketing Rural da Universidade Federal de Viçosa (MG). Anteriormente, ministrou disciplinas de Comunicação Social e de Publicidade na Puccamp, na Unimep e na Unesp-Bauru.

é uma decorrência do conceito de Propaganda, é também persuasiva, mas com objetivo comercial bem caracterizado. Portanto, a Publicidade é definida como a arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação. A Publicidade é um conjunto de técnicas de ação coletiva, utilizadas no sentido de promover o lucro de uma atividade comercial, conquistando, aumentando ou mantendo clientes (1976, p. 11).

Na mesma direção, quase em redundância, Armando Sant'Anna⁸⁶ define a publicidade como

uma técnica de comunicação de massa, paga com a finalidade precípua de fornecer informações, desenvolver atitudes e provocar ações benéficas para os anunciantes, geralmente para vender produtos ou serviços. A publicidade serve para realização as tarefas de comunicação de massa com economia, velocidade e volume maiores que os obtidos através de quaisquer outros meios (1998, p. 75).

Pinho (1990, p. 18) fala de outros objetivos da publicidade, como lançamento de produtos, cultivo de preferência pela marca, combate e neutralização da concorrência, familiarização dos clientes atuais e potenciais com novos usos para o produto, entre outros. Mantém-se, aí, a visão estritamente lucrativa da publicidade e, justamente por isso, o conceito torna-se incompatível com os pressupostos da tese.

Porém, do ponto de vista técnico, as agências brasileiras vêm conquistando, em todo o mundo, admiração e respeito pela competência com que desenvolvem suas campanhas — reconhecimento refletido ano após ano, nas premiações internacionais.⁸⁷ A excelência desses instrumentos da publicidade tem sido empregada em campanhas governamentais de promoção de imagem de mandatos, nos níveis municipal, estadual e federal, mas raramente a serviço da publicidade emancipatória preconizada por Habermas ou na divulgação de informações que garantem direitos, quando o Estado se apresenta como emissor das mensagens.

⁸⁶ Armando Sant'Anna foi professor e coordenador-geral dos cursos de Propaganda, Relações Públicas e Jornalismo na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), em São Paulo. Possui vasta experiência profissional em publicidade, atendendo clientes de organizações privadas e campanhas cívicas e eleitorais.

⁸⁷ Segundo relatório da Big Won Report, criado por Patrick Collister, ex-vice-presidente e diretor de criação executivo da Ogilvy Londres, em parceria com a consultoria britânica The Garden Partnership, o Brasil ocupou, em 2009, o 5º lugar em prêmios internacionais, ficando atrás de Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Austrália. Disponível, entre outros, em <http://ccsp.com.br/ultimas/noticia.php?id=43691>.

2.4 Transparência e *accountability*

Excertos da ideia de publicidade estatal/governamental de Habermas aparecem, às vezes, na literatura de comunicação e frequentemente nos discursos eleitorais e governamentais, nominados como **transparência** ou como ***accountability***.

A palavra **transparência**, quando aplicada aos organismos estatais/governamentais, mantém seu mesmo significado intrínseco: translúcido, que permite ver através de. Uma caixa transparente permite observar cada objeto que ali esteja depositado. Uma sala com paredes transparentes deixa à mostra o recinto — suas dimensões, disposição do mobiliário, cores — e, ainda, os movimentos das pessoas que transitam ou permanecem no local. Um governo ou um mandato transparente expõe suas ações de modo que estejam acessíveis aos interessados.

A palavra ***accountability*** algumas vezes aparece empregada — equivocadamente — como sinônimo de transparência. Porém, sua formulação é mais complexa por se tratar de uma concepção que envolve “a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática” e que guarda relação com os direitos do cidadão, conforme Anna Maria Campos. A autora credits a Frederick Mosher as primeiras tentativas de compreensão do termo, dando a ele o sentido de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: “Se esta não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida ‘de fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 32). O passo seguinte seria estabelecer qual agente teria reconhecimento e poder para a tarefa de “compelir ao exercício da *accountability*”, de declarar alguém responsável: “um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal?” (Idem, p. 33). Verifica-se, aí, a presença de temas como representação e legitimidade do poder, que levaram Anna Maria Campos a entender *accountability* como componente do Estado democrático: “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (Idem).

No rápido perfil que traçamos da administração pública brasileira (capítulos 1 e 5), pudemos verificar o quanto esses valores democráticos carecem de avanços para alcançar patamares aceitáveis de *accountability*, que requer credibilidade, legitimidade e autonomia dos controladores do Estado e seus governos. Ora, um dos controladores da administração pública federal, no Brasil, é o Tribunal de Contas da União (TCU), cujos ministros são nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Anna Maria Campos (Idem, p. 45) considera que a extensão do mandato do tribunal e a nomeação dos seus membros constituem “um ponto crítico quando se considera a *accountability* da burocracia: o grau de liberdade (ou de coação) do Legislativo para aprovar a indicação dos membros” varia também conforme o poder do Legislativo em relação ao Executivo — reforçando a ativação de mecanismos para anular o controle do Legislativo —, característica frequente nos períodos de fortalecimento do Executivo. Nesse caso, do TCU, a legitimidade é garantida pela lei, mas a autonomia e a credibilidade estão comprometidas pela própria estrutura do processo. O fato de esta Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários — verificados apenas formalmente — retira das suas ações o caráter da *accountability* porque pouco se pode concluir quanto à eficiência do emprego dos recursos pela instituição, a efetiva atenção às necessidades da população, a eficácia na conquista das metas e a justiça social e política, nas tabelas de custos e benefícios.

Campos entende que as possibilidades de tornar a administração pública mais aberta ao controle dependerão de “reversão do padrão” de tutela que caracteriza, hoje, a relação entre governo e sociedade. A ocorrência dessa transformação relaciona-se:

- Às chances de que os cidadãos brasileiros — até aqui politicamente adormecidos — despertem e se organizem para exercer o controle político do governo;
- Às chances que o aparato governamental, conformato ao passado de autoritarismo e centralismo, seja remodelado, tornando-se descentralizado e transparente para os cidadãos;
- Às chances de que valores tradicionais, que têm apoiado o “formalismo democrático”, sejam substituídos por valores sociais emergentes (p. 48).

Parece evidente, portanto, que realizar a *accountability* depende não só da publicidade de atos governamentais. Ao contrário, guarda estreita relação com a estrutura de poder disponível e suas interfaces interiores à burocracia da administração pública.

Amitai Etzioni⁸⁸ trata da *accountability* em uma perspectiva inicialmente mais ampla e, posteriormente, focada em gestão da saúde. Ele sistematiza três situações em que oradores e escritores situam a *accountability*:

Para referir-se a mais responsabilidade e sensibilidade; para aludir a uma maior atenção ou consideração para com a “comunidade” (em geral, um eufemismo para negros, norte-americanos de origem mexicana, índios norte-americanos ou outras minorias); ou para exigir maior compromisso com “valores” (como na expressão “padrões mais elevados de moralidade”, por exemplo). O que é comum a todos esses exemplos é o uso simbólico do termo *accountability* (2009, p. 288).

A partir daí, Etzioni discorre sobre o tema sob uma ótica dialógica e participativa, destinada principalmente a obter consensos, na abordagem que ele nomeia como “de orientação”, baseada em diversas forças interativas e não apenas em mecanismos isolados. Sem rejeitar a *accountability*, “circunscrita e demarcada pelas legalidades e formalidades do Estado”, sustenta que, ao lado da base de poder nela contida, há também uma base moral “contida nos ‘valores internalizados’ pelos dirigentes, bem como acalentados pelos outros participantes, internos ou externos ao órgão de saúde em questão” (Idem, p. 296). As deliberações, então, resultariam das discussões ocorridas em um corpo coletivo em acordo ou consenso. Difere muito, portanto, da *accountability* de Campos, em que a exposição das ações estatais permite controle externo, considerando-se a necessidade de uma abertura dos órgãos oficiais ao olhar e à crítica da sociedade.

Para a tese, importa ressaltar que a *accountability* pode ocorrer apenas a partir da informação estatal, emitida direta ou indiretamente ou simplesmente disponibilizada, facilmente acessível à sociedade. Da simples observação até o controle do Estado pela esfera pública, qualquer processo terá início na exibição visceral dos órgãos públicos.

2.5 Interesse público

A expressão **interesse público** é frequentemente mencionada por organizações e instituições ao fixar objetivos das suas ações ou justificar a

⁸⁸ Amitai Etzioni, sociólogo e professor das Universidades de Columbia e de George Washington, Estados Unidos, e membro do Instituto de Estudo de Guerra e Paz, dedicou-se principalmente ao estudo da psicossociologia das organizações. É um dos mais importantes autores da Teoria Estruturalista da Administração.

disseminação de informações de naturezas diversas. Na literatura sobre comunicação, aparece sob diferentes pontos de vista, mencionados adiante, no Capítulo 4.

Nossa abordagem, baseada na decomposição da expressão, limitar-se-á a significados genéricos de como são empregados em algumas áreas do conhecimento.

O primeiro registro escrito da palavra **interesse** data do século XV, conforme o *Índice do vocabulário do português medieval* (apud HOUAISS, 2000) e significa

1. aquilo que é importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente (*um serviço de interesse público*); 2. estado de espírito que se tem para com aquilo que se acha digno de atenção, que desperta a curiosidade, que julga importante (*escutar com interesse*) (*falta de interesse*); 3. qualidade daquilo que retém a atenção, que prende o espírito (*um romance cheio de interesse*); 4. importância dada a alguma coisa (*um assunto de interesse capital*) [...] (HOUAISS, 2000, p. 1.633).

Ao que tudo indica, porém, a origem remota das discussões sobre o tema situa-se pelo menos três séculos antes de Cristo, com o pensamento de Platão. Para ele, o Belo e o Bem compunham os universos da alma e do saber. E o Bem apenas poderia se realizar na Verdade e na Justiça, só possíveis na *pólis* verdadeira e justa, comandada por governantes capazes de escolher sempre o que julgassem mais vantajoso para a comunidade (PLATÃO, 1979, p. 222-223).

Apesar das divergências pontuais, a maioria dos autores contemporâneos parece convergir para um dos pressupostos platônicos: interesse público é interesse comum. Chaparro (1987, p. 73) relata que a Associação Filosófica Americana patrocinou, nos anos de 1960, um projeto de pesquisa sobre interesse público, com a participação de 19 cientistas de diferentes áreas e correntes teóricas. No último capítulo do livro que contém esses estudos⁸⁹, Wayne Keys conseguiu chegar a uma síntese do que afirmaram os diversos autores, “chegando a dois sentidos principais do termo **interesse público**:

- Um sentido formal — qualquer que seja o objeto de uma ação governamental devidamente autorizada, o interesse público manifesta-se

⁸⁹ A obra que contém os artigos desses 19 cientistas foi editada por FRIEDRICH, Carl J. *O interesse público*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro. O livro foi originariamente editado em inglês, nos Estados Unidos, sob o título *Nomos V: The public interest*, Atherton Press, 1962.

nas decisões geradas pela intenção ou vontade do governante. Trata-se de uma concepção utilitária ou agregativa que, nos efeitos, eleva ao máximo os interesses particulares.

- Um sentido substantivo, localizado no objeto que deve ser procurado na ação governamental [...]

Harold Lasswell participou do projeto da Associação Filosófica Americana e, para ele, as definições de interesse público e de interesse privado devem ser dimensionadas em cada contexto social, político, econômico, religioso, administrativo ou cultural, mas com vínculo a processos de escolha ou decisão, inclusivos ou exclusivos.

Outros autores também contribuíram para a pesquisa norte-americana, enriquecendo a discussão. Na Ciência Política, Cassinelli entende que “o interesse público é o mais alto padrão ético aplicável aos assuntos políticos. Aqueles que usam a expressão estão sempre se referindo aos supremos objetivos morais de uma associação política, muito embora possam não ter plena consciência disso”. Sob a ótica das Ciências Econômicas, Musgrave⁹⁰ afirma que “interesse público é a soma dos interesses privados. [...] O povo é o conjunto dos consumidores; servi-los com eficiência é atender ao interesse público”.

Numa obra mais recente, ao tratar do interesse público no fazer jornalístico sob a ótica do interesse privado, Chaparro adota uma postura conciliadora:

O jornalismo não tem que temer ou desprezar os interesses particulares. Além de legítimos, eles são a engrenagem da actualidade. Mas como a sociedade espera e precisa do jornalismo o relato veraz, confiável, dos acontecimentos, e a explicação isenta de factos e contextos, exige-se que os motivos e comportamentos do jornalismo estejam vinculados, não a algum dos interesses particulares em jogo, mas ao tão falado *interesse público* — para que, no dia seguinte, a própria actualidade tenha desdobramentos convenientes à sociedade (CHAPARRO, 2001, p. 91).

A expressão **interesse público** é, frequentemente, empregada para substituir **bem comum**. Isso requer uma leitura cuidadosa. Há quem considere que **bem comum** não é um termo unívoco, porém equívoco e, no máximo, análogo. Pode ser um termo perigoso, muito ao gosto do discurso demagógico. O que é bem comum para a comunidade de empresários, possivelmente não deve corresponder à concepção que tem a massa de trabalhadores. O que é bem comum para uns, pode

⁹⁰ Richard Musgrave foi professor de Economia Política na Harvard University, Estados Unidos.

não o ser para outros. O melhor conceito de bem comum é aquele professado por João XXIII, em duas encíclicas, e colacionado por Dalmo Dallari, em seu *Elementos de teoria geral do Estado*: “O bem comum ‘consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (*Pacem in Terris*, n. 58). Tal definição foi originariamente proposta na encíclica *Mater et Magistra*, no seguinte e interessante contexto: “Para o conseguir, requer-se, porém, que as autoridades públicas se tenham formado, e realizem praticamente, uma concepção exata do bem comum; este compreende o conjunto das condições sociais que permitem e favorecem nos homens o desenvolvimento integral da personalidade” (n. 65).⁹¹

Não obstante a relevância de todos esses pesquisadores, adotar-se-á a visão jurídica, que reúne um pouco das demais definições: **público** como “propriedade do que pertence à coletividade” e **interesse** como “o direito de obter vantagem de alguma coisa” (MELO, 1985 apud CHAPARRO, 1987, p. 91).

A opção se justifica em uma escolha anterior, da opção pela área jurídica como base do suporte teórico aqui adotado.

Vistos os conceitos, temos para a tese que:

1. Público é aquilo que é amplamente disseminado, de conhecimento geral, passível de acesso e compreensão por toda a sociedade. No contexto da comunicação que pesquisamos, público traz inicialmente essa característica censitária: o Estado é responsável por todos os que estão no seu território. Desse modo, as informações sobre a gripe A H1N1 e a dengue, por exemplo, precisam atingir todas as pessoas que já estão no país ou chegam a ele, como uma garantia aos direitos à saúde e à vida. Mas o conceito de público poderá ser segmentado à medida que a informação garanta o direito específico de um fragmento da população. Vejamos um exemplo recente: as empresas terão parte da sua tributação definida conforme o número de acidentes de trabalho registrados no período fiscal. Mais acidentes, maior tributação; menos acidentes, menor tributação. O público interessado é o empresarial e, a partir dele, os empregados das organizações. Portanto, a informação estatal sobre o tema atuará como garantia de direitos desses empresários, apenas.

⁹¹ O texto integral das encíclicas pode ser visto no endereço: www.vatican.va.

2. 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 num bairro. Quando foi proposta a lei proibindo o funcionamento dos bingos, em todo o território nacional, abriu-se uma enorme discussão sobre o assunto, em diversos segmentos da sociedade civil: ex-empregados (desemprego), clubes e associações beneficiados com parte do faturamento dos bingos (redução dos recursos), proprietários, religiões (aspectos morais dos jogos), órgãos de segurança pública (relação entre bingos e crime organizado) e, com a repercussão promovida pelos meios de comunicação de massa, toda a sociedade. A discussão ainda prossegue, na atualidade, mesmo com menor visibilidade para a totalidade da população.

3. Órgão público por excelência é todo aquele que, direta ou indiretamente, traga consigo a chancela do Estado.

CAPÍTULO 3. COMUNICAÇÃO: DOS CONCEITOS, ABRANGÊNCIA E APLICAÇÕES À COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Os capítulos anteriores expõem alguns conceitos envolvidos na raiz da presente pesquisa, quando preconiza a pró-atividade estatal na disseminação de informações de interesse geral ou da instauração de processos de comunicação que constituam parte ou a totalidade das garantias de direitos, no quadro institucional de Estado democrático.

Ocorre que, para estabelecer os fundamentos dessa disseminação ou desse processo, é necessário, primeiro, distinguir e interpretar alguns dos seus elementos constitutivos e, ainda, a natureza da literatura produzida sobre o tema, aspectos de que se ocupa este capítulo.

3.1 Do dado ao compartilhamento

A preocupação inicial é apresentar definições claras de substantivos nomeados indiferentemente ou confundidos entre si, até no cotidiano acadêmico, embora expressem coisas diferentes. Palavras empregadas — formal e informalmente — como sinônimas, geralmente sem prejuízo do sentido que se queira expressar, têm, de fato, conteúdo muito distinto: dado, informação, comunicação, relacionamento, participação e compartilhamento. Para a tese, a distinção dos termos é indispensável porque a estrutura administrativa do Estado, os recursos (humanos e tecnológicos) necessários e os canais a serem utilizados serão distintos para o sentido específico de cada um dos termos. Além disso, a escolha de uma ou outra palavra poderá significar a escolha de uma conduta mais ou menos democrática do Estado em relação aos seus cidadãos.

Dado é um registro da realidade, independentemente do contexto em que foi captado ou outros contextos a ele relacionados. Sua principal característica é não possuir significado próprio, constituindo-se apenas um registro, numérico ou em critérios estabelecidos previamente à coleta. Thomas Davenport e Laurence Prusak⁹² endossam esta definição: “dados são um conjunto de fatos distintos e

⁹² Thomas Davenport e Laurence Prusak são parceiros em consultorias e nos estudos do conhecimento. Desenvolvem pesquisas no Babson College, onde Davenport ocupa a presidência em Tecnologia da Informação e Desenvolvimento.

objetivos relativos a eventos, e que não dizem nada por si sós” (1998, p. 108). Exemplos esclarecedores são os dados sobre mortalidade infantil: não tem significado algum dizer que em determinado país morrem 50 crianças antes dos 2 anos de idade para cada mil nascidas; mas, se esse dado for contextualizado para comparação com outro país, em que morrem 12 crianças para cada mil nascidas, já teremos algum significado e, portanto, não mais o dado e sim a informação. De outro ângulo, dados são elementos celulares que compõem a mensagem nos quadros da informação e da comunicação.

Governos de todos os países, inclusive Brasil, Colômbia e Venezuela, dispõem de uma quantidade fabulosa de dados relativos a todas as áreas que suas atividades abrangem, para planejamento, operação ou controle das funções do Estado.⁹³ O cruzamento entre eles pode indicar outros cenários, já com significado suficiente para se tornarem informações. Vejamos um caso real: o relatório de pesquisa *Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil 2008 – 2ª Edição*⁹⁴ mostra, na ficha de qualificação Morbidade e fatores de risco, no item Incidência de raiva humana, quantos foram os óbitos decorrentes da doença — apenas uma constatação do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde, detalhada por região e a cada dois anos, de 1990 até 2005 (Tabela 1). Trata-se apenas de uma exposição de dados estatísticos.

Tabela 1. **Casos confirmados de raiva, por ano, segundo região**
Brasil, 1990 a 2005

Regiões	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Brasil	70	50	31	25	26	21	17	44
Norte	14	9	9	6	7	6	-	17
Nordeste	49	25	12	12	11	10	15	26
Sudeste	3	13	7	4	4	3	2	1
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	4	3	3	3	4	2	-	-

Fonte: Datasus.

Informação é um daqueles conceitos que possui tantas significações e definições quantas são as áreas do conhecimento, com variadas abordagens em

⁹³ Estes dados podem estar mais ou menos organizados, sistematizados e disponibilizados, dependendo dos recursos e das políticas de cada país e, dentro deles, de cada região.

⁹⁴ Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2006/CapituloD.pdf>.

cada uma delas. Davenport e Prusak definem informação como “dados interpretados, dotados de relevância e propósito”. A respeito, Rafael Capurro⁹⁵ e Birger Hjørland⁹⁶, que fazem uma detalhada reflexão sobre o conceito de informação, de certo modo detalhando a exposição dos dois autores, afirmam que

É útil compreender como pessoas diferentes empregam os termos. A famosa teoria do significado de Wittgenstein enfatiza este aspecto, de definir termos descobrindo como as pessoas realmente os empregam. O mesmo se aplica ao termo informação. Dicionários como o *The Oxford English Dictionary* (1989), fornecem indicações valiosas sobre a etimologia das palavras e como diferentes autores utilizaram-na no decorrer dos séculos. Esta etimologia deveria ser complementada por descrições mais detalhadas sobre como as palavras têm sido usadas em diferentes disciplinas. O uso real de termos pode diferir de suas definições mais formais. O uso ordinário de um termo como informação pode ter significados diferentes de sua definição formal, significando que visões teóricas conflitantes podem surgir entre as definições científicas explícitas e as definições implícitas de uso comum. Em função disto, devemos não apenas comparar diferentes definições formais, mas também considerar o significado de uma palavra como informação, tal como é usada em relação a outros termos, por exemplo, a busca de informação, sistemas de informação e serviços de informação (2003, p. 343-411).

Diante da complexidade e da abrangência do tema, e considerando que se trata, aqui, de **informação pública**, adotou-se o caminho mencionado por Capurro e Hjørland, mas optando pelo conceito proposto por Carla Brotto⁹⁷, no livro *Comunicazione e relazione all'interno dell'ente pubblico*, cuja compleição e área de pesquisa coincidem com o objeto da tese:

Informar, do latim, tem o significado de “dar forma”:

- A informação é um processo linear, em que um emissor envia uma mensagem a um receptor, através de um canal.
- O emissor tem a tarefa de exprimir do melhor modo, contexto, situações, condições, etc. e utilizar o canal mais eficaz para transmiti-lo ao receptor, de modo que este último tenha condições de receber a informação do modo mais preciso. Não é previsto que o receptor dê uma resposta (2005, p. 16).

⁹⁵ Rafael Capurro, professor de Ciência da Informação e Ética na Universidade de Ciências Aplicadas de Stuttgart.

⁹⁶ Birger Hjørland, professor da Royal School of Library and Information Science, Copenhagen, Dinamarca.

⁹⁷ Carla Brotto, consultora e formadora de lideranças nas áreas de marketing, comunicação e relacionamento na Itália.

Figura 2. Representação esquemática da informação
Fonte: Mariângela Haswani.

Retornando à Tabela 1, aquela série de dados sobre a incidência da raiva humana nas regiões brasileiras, quando analisada em diferentes contextos, resulta em informações, conforme mostra o comentário que se segue aos dados estatísticos, no mesmo documento:

Todos os anos são registrados pelo menos 10 casos anuais de raiva humana no país, desde o início da década de 1990. As regiões Nordeste e Norte apresentam maior incidência, enquanto a região Sul vem se mantendo livre da doença. Dados não constantes da tabela mostram, para os anos mais recentes, predominância de casos nas áreas rurais. No entanto, a transmissão por contato com cães infectados persiste nas capitais de alguns estados, onde as metas de cobertura vacinal da população canina não têm sido atingidas (RIPSA, 2008, p. 161).

Esta breve análise apresenta conteúdos relevantes para a garantia do direito à saúde e à vida dos cidadãos: continuam sendo registrados casos da doença, é importante a vacinação canina como meio de prevenção — principalmente em algumas capitais — e moradores das áreas rurais devem dar maior atenção para a ocorrência da raiva. Mas essas informações são acessíveis apenas para os que têm acesso ao meio digital e, ainda, que sabem da existência desses dados e análise — caso dos órgãos oficiais de saúde nos níveis federal, estadual e municipal. Na ponta do processo informativo está a população exposta à doença e responsável pela vacinação dos seus animais, que geralmente é informada somente sobre datas de vacinação e não sobre os riscos da raiva.

Comunicação também possui uma vasta gama de definições, originadas em áreas do conhecimento como a Matemática, a Filosofia, a Sociologia,

a Medicina, a Física, entre outras. Porém, essas origens tão diversas não impediram a convergência dos autores quanto aos componentes básicos do processo de comunicação: mensagem, emissor (ou fonte), receptor (ou destinatário), canal (ou meio) e resposta são elementos presentes em todos os textos teóricos da área. Divergências, conflitos e críticas, presentes nas correntes, não tocam na existência desses elementos, mas na qualificação de um ou mais deles conforme o contexto histórico, ideologias ou recortes pontuais.

Carla Brotto traz uma síntese bastante apropriada para a pesquisa:

Comunicar, do latim, tem o significado de “colocar em comum”. A comunicação é um processo circular em que emissor e receptor participam de modo paritário, através de fases alternadas de expressão e de escuta de mensagens. Cada um tem, por isso, a tarefa seja de exprimir/codificar idéias, pensamentos, vontade, etc. seja escutar/decodificar/interpretar, para dar uma resposta adequada. Esta reciprocidade de empenho garante a circularidade do processo no qual o envolvimento é igual para ambos os participantes (2005, p. 16).

Outro autor italiano, Stefano Rolando⁹⁸(2010), fala que ocorre comunicação no momento em que o receptor recebe, compreende e interpreta a informação. Ele não condiciona a existência da comunicação à presença da resposta manifesta do receptor. Talvez Rolando considere a geração de um processo intrapessoal como *feedback* da mensagem; desse modo, mesmo não explicitando um retorno, a resposta existe em forma de reflexão.

A presença — necessariamente — de mensagens neste e noutros conceitos de comunicação aponta, na gênese do processo, para a indispensabilidade da informação, sem a qual a comunicação não pode ocorrer. No contexto da tese, a informação garantidora de direitos, se não fornecida pelo Estado, impede o início do processo de comunicação.

Além do mais, se um emissor deseja estabelecer a comunicação com seu destinatário, é imprescindível a disponibilização de canais eficientes para viabilizar a resposta do receptor. Uma instituição, dizendo desejar a comunicação, precisa expor esses meios (telefone, e-mail, sms, endereço de balcões de

⁹⁸ Stefano Rolando, professor de Teoria e Técnica da Comunicação Pública e de Comunicação de Utilidade Pública na Universidade IULM, de Milão (Itália), e com vasta experiência em comunicação em grandes grupos privados e áreas governamentais. É conselheiro para a comunicação institucional do Ministro della Funzione Pubblica da Itália.

atendimento e/ou correspondência) de modo que o destinatário da informação possa dar sequência ao processo.

Figura 3. Representação esquemática do processo de comunicação
Fonte: Mariângela Haswani.

No caso da raiva, só poderá ocorrer comunicação se o Estado tiver ou obtiver meios que permitam aos cidadãos esclarecer dúvidas, ter informações sobre a doença (como vacinação de cães fora dos períodos das campanhas e sintomas da doença, por exemplo). A administração pública terá de investir nos recursos necessários à implantação e à gestão da comunicação. Além de equipamentos, é imprescindível o concurso de equipes treinadas para atendimento do público interessado.

Relacionamento é a estrutura que se tece nas trocas de comunicação interpessoal prolongada no tempo, com reciprocidade de intenções e mútua satisfação. Também aqui é Carla Brotto quem apresenta uma abordagem bastante objetiva e clara, mostrando que, na comunicação, entre os significados extensíveis a “tornar comum” está “ser em relação” (ou, estabelecer relacionamento). Temos, então, que:

- Como significado, relacionamento é considerado uma concepção do termo comunicar, que introduz, porém, uma fundamental variável temporal, que é muito significativa: uma boa relação é caracterizada pela permanência no tempo.
- Podemos dizer que se instaura uma relação entre duas ou mais pessoas/entidades que criam e mantêm — no tempo — um diálogo duradouro/vinculado fundado sobre uma boa/satisfatória troca comunicacional (2005, p. 17).

A maior virtude do relacionamento é a oportunidade que as partes envolvidas têm de conhecimento recíproco, do estabelecimento de algum grau de

intimidade que facilita trocas e administração de conflitos por meio do diálogo/debate.

Figura 4. Representação esquemática de relacionamento
Fonte: Mariângela Haswani.

Quanto aos recursos, o relacionamento demanda, além de canais desobstruídos para a comunicação, a disponibilidade de tempo da fonte, do emissor ou de seus representantes e também dos receptores/destinatários. Daí, para implementação do relacionamento, o Estado necessita de uma estrutura planejada e bem operada, mais complexa que aquela da comunicação, pois, além dos canais e das equipes de atendentes, seria necessário um instrumento para manutenção de fichas ou prontuários onde estaria armazenado o histórico dos contatos anteriores. Desse modo, um assunto poderia ter continuidade sem a necessidade de recapitulação de etapas anteriores por parte do cidadão a cada novo contato.

Diálogo/debate não têm a mesma definição, mas serão tratados conjuntamente porque tendem a buscar harmonia entre as partes envolvidas. Diálogo e debate pressupõem, inicialmente, a existência da comunicação em sua circularidade. O que os difere da comunicação é a muito provável presença de conflitos, problemas ou divergências que demandem acordo ou solução.

Dial, componente primário do vocábulo **diálogo**, é o botão com que se movimenta o quadrante dos aparelhos de rádio para se localizar a frequência desejada — a sintonia. Dialogar é “procurar entender-se com outra(s) pessoa(s) ou outro(s) grupo(s)” (HOUAISS, 2000, p. 914).

Debate pode ter, entre outros significados, a “exposição de razões em defesa de uma opinião ou contra um argumento, ordem, decisão, etc.” (HOUAISS, op. cit., p. 912). Com maior ou menor acirramento, diálogo e debate podem ser tratados como variáveis da comunicação para obtenção de conformidade quando da

presença de divergências. É a harmonia dos relacionamentos, preconizada pelo campo das Relações Públicas.

A propósito, se aceitarmos que relacionamento é a comunicação que permanece no tempo, então diálogo e debate podem ser componentes valiosos do relacionamento porque atuarão como instrumentos de “sintonia”, de harmonização, quando necessários à manutenção do relacionamento.

Diálogo e debate têm estrutura semelhante à do relacionamento. Porém, a preparação das equipes da administração pública carecerá de um tratamento qualitativo mais rigoroso porque envolverá argumentação — e argumentação requer dados, fatos, leis e outros elementos que lhe deem suporte.

Figura 5. Representação esquemática de diálogo/debate
Fonte: Mariângela Haswani.

Participação tem como um dos significados fazer saber, comunicar; seria, neste caso, o mesmo que informação. O que nos interessa, porém, é a participação que significa “tomar parte em, partilhar” (HOUAISS, op. cit., p. 2.139). A palavra participação é encontrada frequentemente nos discursos governamentais e em textos de políticas públicas: participação popular e orçamento participativo são alguns dos exemplos recorrentes. Porém, participação não implica corresponsabilidade nem garantia de poder de deliberação. Quando o cidadão participa de um fórum de discussão na Câmara de vereadores do seu município, geralmente tem direito de ouvir, de falar — opinando, concordando, divergindo —, mas não decide sobre o tema em questão. Também não terá de arcar com as consequências das decisões tomadas naquele momento ou posteriormente. Quando torcedores comparecem ao estádio para acompanhar uma partida de futebol, passam a maior parte do tempo gritando sugestões aos jogadores (“Passa a bola

para o Fulano, cara”, “Vai pra casa, perna de pau” etc.), ao treinador (“Põe o Ronaldo! Põe o Ronaldo!”) e até ao árbitro (“Cartão pra ele, cartão pra ele”, “Não teve impedimento, juiz ladrão” etc.); naquele local lhes é dado o direito de livre manifestação, individual ou coletiva, as sugestões gritadas ou cantadas em conjunto podem ser ouvidas pelos destinatários; todavia, ninguém garante que as sugestões serão aceitas.

Em muitos municípios brasileiros vem sendo implantado o chamado Orçamento Participativo, procedimento em que lideranças de movimentos da sociedade civil se reúnem com representantes do governo local para definir o destino dos recursos disponíveis para investimento naquele bairro.⁹⁹ Na maioria dos casos, são concedidos voz e voto aos participantes. Porém, não há garantia de que as obras eleitas pela maioria serão acolhidas e implementadas pela administração.

Figura 6. Representação esquemática de participação
Fonte: Mariângela Haswani.

Compartilhamento também significa tomar parte. Aqui, no entanto, quem compartilha ouve, fala, delibera e arca solidariamente com as consequências das decisões, sejam ônus ou bônus.

Os diferenciais do compartilhamento em relação à participação são a garantia de poder decidir sobre os rumos — dos temas, das políticas, dos instrumentos e dos investimentos necessários — e a responsabilidade sobre a gestão e os resultados das decisões.

⁹⁹ Em alguns municípios as lideranças indicam duas ou três obras prioritárias para seu próprio bairro e, também, uma obra de interesse para todo o município.

Figura 7. Representação esquemática de compartilhamento
Fonte: Mariângela Haswani.

Digamos que o Orçamento Participativo seja, de fato, compartilhado e, entre as obras necessárias na região estejam uma escola, um posto de saúde, asfalto e iluminação pública no bairro inteiro, mas a verba disponível seja insuficiente para todas elas. Se a comunidade escolher o asfalto e o posto de saúde, deixando de lado os demais itens, a administração pública realizará as obras determinadas pelos cidadãos. Eles terão como bônus: vias mais limpas, com tráfego facilitado de veículos e pedestres e atendimento médico ambulatorial próximo de casa. Como ônus, escolas mais distantes de casa e escuridão nas vias locais.

É importante destacar que os processos informativo, comunicacional, relacional, dialógico, participativo ou compartilhado são válidos independentemente da quantidade de pessoas envolvidas e se aplicam, também, quando os participantes são entidades como as instituições públicas.

Observa-se, na sequência exposta, uma cadeia evolutiva iniciada com a informação. Os diferentes níveis acomodam-se, apropriadamente, nas ações de realização do Estado Democrático de Direito.¹⁰⁰ À medida que a sociedade civil angaria maior espaço nas hostes estatais, galgará também os níveis da informação ao compartilhamento, este último indispensável à realização do cidadão como ator politicamente ativo.

¹⁰⁰ Embora direcionada, aqui, para o estudo do Estado, a sequência também se prestaria ao exame de organizações privadas do mercado. Desse modo, uma concepção administrativa fordista jamais passaria do nível de informação para o de comunicação e, em hipótese alguma, para os níveis seguintes (de diálogo/debate, participação e compartilhamento).

3.2 Breve panorama de teorias e classificações

A comunicação possui uma gama variada de **teorias**, a maioria das quais originadas em outros saberes e diferentes pressupostos filosóficos, sociológicos, políticos, etc. e as **hipóteses** do agendamento (*agenda setting*), do *newsmaking* e da espiral do silêncio¹⁰¹; juntas, formam um leque amplo e complexo de formulações, com variáveis históricas, ideológicas, sociais e tecnológicas. A tabela seguinte dá uma ideia das dimensões deste horizonte.

As diferenças e as divergências entre elas, evidenciadas na Tabela 2, não impedem que os modelos propostos por essas teorias contemplem, sem exceção, um processo tendo como componentes: um **emissor** (também chamado de **fonte**) que transmite uma **mensagem** por meio de um **canal** (ou um meio) a um **receptor** (ou **destinatário**) que dá ao emissor uma **resposta** (*feedback*).

Cada um desses elementos pode, na totalidade do modelo ou isoladamente, aparecer no plural: emissores, mensagens, canais, receptores e respostas. Um programa radiofônico ou televisivo com audiência, por exemplo, tem um único emissor e centenas, milhares e até milhões de receptores; no sentido contrário, um cidadão comum, diuturnamente, é receptor de mensagens de dezenas de emissores do mercado, do Estado e do terceiro setor. Dependendo do acesso aos meios, esses receptores podem, se desejarem, enviar uma resposta ao emissor. Isso ocorre, hoje, na programação de emissoras de rádio que transmitem para a Grande São Paulo¹⁰²; além de emitir informações e comentários, recebem dos ouvintes sugestões, críticas, comentários, indicação de vias de melhor circulação para os motoristas por telefone (fixo ou móvel) e mensagens de texto (pela internet ou por telefone móvel). Nesses casos, se a mensagem de voz é levada ao ar pela emissora, de ouvinte receptor, o participante passa a ser emissor da mensagem.

¹⁰¹ Estas hipóteses, elaboradas em meados do século XX pelo movimento conhecido como *Communication Research*, passaram cerca de 40 anos no ostracismo e foram, recentemente, trazidas novamente à luz das discussões acadêmicas no campo da Comunicação.

¹⁰² O sinal de algumas atinge apenas a Região Metropolitana da Capital, como a Rádio Sul América Trânsito. Outras, como a CBN, podem alcançar, em rede, todo o território nacional.

Tabela 2. **Modelos teóricos para o estudo da comunicação**

	Como Ciência do Comportamento	Como Ciência Formal	Como Ciência Crítica	Como Ciência da Cultura
Disciplinas de apoio	Ciência política, sociologia, psicologia	a. Linguística estrutural, semiologia b. Cibernética, teoria dos sistemas, matemática	Materialismo histórico, economia política	a. Materialismo cultural, literatura, arte b. Psicologia social, antropologia, literatura, fenomenologia
Metodologia	Experimentos, pesquisas de opinião e atitude, análises de conteúdo etc.	a. Análise estrutural b. Experimentos	Análise histórica crítica	a. Análise histórica crítica, observação participante b. Hermenêutica, etnografia, observação participante
Objetivos	Elucidação de leis, predição	a. Elucidação de estruturas universais b. Controle do processo	Elucidação de leis	a. Elucidação de leis e significados b. Elucidação de significados
Tipos de explicação	Causal/funcional	a. Estrutural b. Matemática	Causal (dialética)	a. Dialética b. Interpretativa
Visão de Ciência	Neutra (positiva)	a. Neutra b. Neutra (positiva)	Comprometida	a. Comprometida b. Não neutra
Categoria típica de análise	Opiniões, atitudes, funções	a. Textos b. Máquinas e sistemas	“Indústria cultural”	a. Instituições, formações, formas b. Textos
Definição de comunicação	Resposta discricionária de um organismo a um estímulo	a. Sistema complexo de significações b. Estuda e aplica $H = \log_2 N$	É a mercadoria produzida pela indústria cultural	a. É um sistema de significação através do qual, necessariamente, uma ordem social é comunicada, reproduzida, experimentada e explorada b. É o processo simbólico através do qual a realidade é produzida, mantida, reparada e transformada
Autores principais	Laswell, Lazarsfeld, Lewin, Hovland, Festinger, Rogers etc.	a. Saussure, Lévi - Strauss, Barthes b. Shannon, Weaver, Wiener, Epstein	Escola de Frankfurt, H. Schiller, A. Matellart etc.	a. Center of Contemporary Cultural Studies, Birmingham; Raymond Williams, Cambridge b. James Carey, Illinois

Fonte: Venício A. Lima, 1983.

Na pesquisa, destacamos dois desses elementos: emissor (o Estado, nosso objeto de estudo, como detentor de informações que garantem direitos) e receptores (os membros da sociedade sob a tutela do Estado, detentora dos direitos a serem garantidos), com ênfase para o primeiro.

Para sistematizar aqueles componentes, os estudiosos criaram algumas classificações; parte delas será tratada, aqui, porque necessária ao detalhamento da comunicação pública.

A primeira aparece, total ou parcialmente, nas obras de Straubhaar¹⁰³ e LaRose¹⁰⁴ (2004), Kreps (1995), Gaudêncio Torquato¹⁰⁵ (2000), Kunsch¹⁰⁶ (2003, 2009) e na quase totalidade dos autores que tratam da comunicação organizacional. Tem como critério o **número de pessoas envolvidas** no processo: intrapessoal, interpessoal, pequenos grupos, grandes grupos e comunicação de massa. Cada um deles pode ou não envolver o uso de meios mecânicos ou eletrônicos para realizar o fluxo de informações. Quando esses meios são utilizados, a comunicação é chamada de **mediada**.

A **comunicação intrapessoal** ocorre quando um indivíduo troca informações com ele mesmo, em momentos de reflexão, quando canta enquanto arruma a casa, ao anotar os compromissos na agenda pessoal ou ao elaborar um texto no computador — nesses dois últimos casos, a comunicação é mediada.

Kreps¹⁰⁷ destaca a comunicação intrapessoal como o nível mais básico da comunicação humana porque nela “interpretamos mensagens e desenvolvemos as que enviaremos para os demais” (1995, p. 54). De fato, quando alguém recebe uma mensagem, processará sua decodificação e codificará respostas conversando consigo mesmo. Ela é o ponto de partida para os níveis seguintes de comunicação: interpessoal, grupal e coletiva.

Comunicação interpessoal é aquela em que duas ou mais pessoas se envolvem no processo. Embora essa definição apareça em muitas obras da área, a maioria dos pesquisadores entende como interpessoal a comunicação que envolve **apenas duas pessoas**, falando ou gesticulando face a face ou escrevendo uma carta, dando um telefonema — e, nesse caso, além de mediada essa ação também é chamada **ponto a ponto**.

A **comunicação em grupo** ocorre quando três ou mais pessoas se encontram em comunicação¹⁰⁸, podendo acontecer em:

¹⁰³ Joseph Straubhaar, professor de Comunicação do Departamento de Rádio-TV-Filme na University of Texas, Estados Unidos. Foi diretor do Center for Brazilian Studies no Lozano Long Institute for Latin American Studies, entre 2003 e 2006.

¹⁰⁴ Robert LaRose foi professor da Elon University, Estados Unidos, e presidente do seu Conselho de Curadores.

¹⁰⁵ Francisco Gaudêncio Torquato do Rego, professor da Universidade de São Paulo, foi um dos precursores nos estudos da comunicação empresarial, no Brasil, na década de 1970.

¹⁰⁶ Margarida Maria Kröling Kunsch, professora e pesquisadora na Universidade de São Paulo, é a mais importante referência acadêmica brasileira nos estudos de Relações Públicas e Comunicação Organizacional.

¹⁰⁷ Gary Kreps, professor e diretor do Departamento de Comunicação da George Mason University.

¹⁰⁸ Straubhaar lembra que nem toda comunicação “ocorrida no meio de um grupo de pessoas é classificada como comunicação em grupo”. Por exemplo, uma conversa entre alunos em uma sala, antes do início da aula, é considerada interpessoal, porque os demais colegas em sala não estão envolvidos.

- **pequenos grupos** — quando envolve até dez ou 12 pessoas e é considerada uma extensão da comunicação interpessoal, em situações em que a dinâmica de grupo torna-se importante;
- **grandes grupos** — envolve até centenas de participantes, mas tem a participação restrita a apenas alguns deles. É o caso de palestras, concertos, apresentações teatrais. Embora possa envolver um número elevado de pessoas, diferencia-se da comunicação de massa porque envolve alguma resposta imediata dos participantes, por meio de vaia, aplausos etc.

A comunicação de grupos pequenos é mais complexa porque sua interação está composta de muitas relações de comunicação interpessoal: conforme aumenta o número de comunicadores dentro do grupo pequeno, cresce virtualmente o número de potenciais trocas de mensagens. Com isso surge a possibilidade, nas dinâmicas de grupo, de se desenvolverem subgrupos e posicionamentos opostos entre os seus elementos.

Kreps trata, ainda, desta **comunicação de subgrupos**, que “tem lugar dentro de um sistema social composto de grupos pequenos independentes” que dividem tarefas para alcançar metas comuns (1995, p. 56). Embora o autor se refira, nesta obra, à comunicação organizacional interna, no plano institucional das organizações não lucrativas da sociedade civil e dos governos a comunicação de subgrupos vem ganhando espaço e visibilidade no meio digital: muitos fóruns em andamento na Internet constituem um formidável exemplo de esfera pública, debatendo temas que, direta ou indiretamente, importam a toda a sociedade.

Comunicação de massa, também definida como **um-para-muitos** ou **ponto a multiponto**, ocorre quando uma mensagem é enviada de uma única fonte para centenas a milhares de receptores, com poucas oportunidades para os receptores enviarem respostas ao emissor.

Porém, a explosão da blogosfera, verificada desde o início do milênio, trouxe inúmeras especulações sobre o futuro da comunicação de massa; cogitava-se o desaparecimento das grandes agências noticiosas internacionais e dos noticiários impressos, de rádio e televisão: essas atividades passariam a se realizar em blogs locais, com informações captadas e disponibilizadas por fontes locais, sem a intermediação de repórteres ou correspondentes de sucursais. Indagações sobre a credibilidade dessas fontes rapidamente descartaram aquelas hipóteses. O que se vê são as próprias agências noticiosas atuando na blogosfera: adaptaram seu

modus operandi à nova mídia, coexistindo com os demais meios e acrescentando-lhes novas características.

A Figura 8 apresenta, em resumo, a elaboração de Straubhaar e LaRose:

Intrapessoal	Consigo mesmo <ul style="list-style-type: none"> • Pensamentos • Diário pessoal
Interpessoal	Face a face <ul style="list-style-type: none"> • Conversa • Expressão corporal Ponto a ponto <ul style="list-style-type: none"> • Ligação telefônica • Correio eletrônico (e-mail) Pontos para multipontos <ul style="list-style-type: none"> • Transmissão de fax simultâneos para múltiplos números • Listagem de endereços de e-mail
Grupos pequenos	Face a face <ul style="list-style-type: none"> • Conversas de grupo Ponto a ponto <ul style="list-style-type: none"> • Conferência via telefone Ponto a multipontos <ul style="list-style-type: none"> • Teleconferência
Grupo grande	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso/Palestra • Conferência/Aula
Meios de comunicação de massa	Fonte central para receptores individuais <ul style="list-style-type: none"> • Jornais • Televisão, rádio

Figura 8. Tipos de comunicação

Fonte: Straubhaar e LaRose, 2004, p. 8.

Não obstante a sua frequente menção, essa classificação vem gerando muitos questionamentos. O próprio Straubhaar explicita alguns deles:

[...] quando um ativista político vai de porta em porta com uma petição, falando basicamente a mesma coisa em cada lar, isso é uma comunicação interpessoal ou um tipo de comunicação serial em grandes grupos? No caso de programas de rádio em que membros da audiência oferecem resposta imediata à fonte — e em certa medida tornam-se fonte eles mesmos —, ainda podemos falar de comunicação de massa? [...] (2004, p. 9).

Além disso, a expansão das redes sociais no meio digital semeia milhares de emissores que podem dirigir-se a uma única pessoa ou a milhões de pessoas com uma mesma mensagem. No quadro de Straubhaar, em qual nível

poderíamos situar o que se passa na web? Qualquer resposta, hoje, seria imprecisa porque os novos modos e meios de emissão são processos que, embora velozes, ainda experimentam passos iniciais.

No contato da população com os órgãos estatais todos os níveis podem ocorrer, até simultaneamente, se houver canais disponíveis para tanto.

3.3 A comunicação organizacional

Outro método de classificação considera o **ambiente** em que a comunicação acontece e a **natureza** do processo. É o caso da **comunicação organizacional**¹⁰⁹, que ocorre no interior de organizações formalmente estruturadas, como as grandes empresas, e comporta a tipologia anteriormente exposta. Os níveis intrapessoal, interpessoal e grupal são consenso entre os autores, quer na sua inclusão, quer no seu conceito. Nem sempre, porém, as bases para elaboração da tipologia são as mesmas. No universo da comunicação organizacional, Torquato nomeia três dimensões para os atos comunicativos e nelas insere os destinatários da comunicação e também a tecnologia empregada:

- a) **a dimensão comportamental**, com um circuito de abrangência sobre o posicionamento dos recursos humanos e o desenvolvimento organizacional e acolhendo três níveis:
 - o nível intrapessoal;
 - o nível interpessoal e
 - o nível grupal.
- b) **a dimensão social**, envolvendo a comunicação entre a organização e o sistema social.
- c) **a dimensão cibernética**, agrupando os circuitos de captação, armazenamento, tratamento e disseminação de informações para uso dos quadros organizacionais (1983, p. 119).

Segundo o autor, as duas primeiras dimensões apoiam-se em estudos de psicologia, sociologia, antropologia, direito, ética, fisiologia, teoria da informação, entre outras, e a terceira dimensão tem seu alicerce na teoria dos sistemas, na matemática e na física aplicadas.

Kunsch (2003, p. 78) expõe outra perspectiva que, sem contestar os postulados anteriores, revela outros pressupostos:

¹⁰⁹ A comunicação organizacional era nomeada, anteriormente, como comunicação empresarial. Na última década, e pensando atingir com seus preceitos também o setor privado não governamental e, em alguns autores, o Estado, passou-se a utilizar a expressão **comunicação organizacional**.

K.H. Roberts, C.A. O'Reilly III, G.E. Bretton e L.W. Porter escreveram originalmente um artigo na revista *Human Relations*, no qual analisam os diferentes níveis de análise da comunicação mostrando as variáveis individuais, organizacional e ambientais relacionadas em cada nível de análise. Seus dados foram dispostos em duas tabelas, que aqui reproduzimos a partir de Richard H. Hall (1984). Como diz esse autor, as comunicações assumem muitas formas nas organizações: algumas são totalmente interpessoais; outras dizem respeito a assuntos internos da organização; e outras, ainda, se voltam para os vínculos entre a organização e seus ambientes.

Contexto da comunicação	Tipo de comunicação (nível de análise)	Influências primárias na transmissão de informações
Independente da organização	<ul style="list-style-type: none"> • Interpessoal 	<ul style="list-style-type: none"> • Fenômenos cognitivos e papéis e normas sociais
Dentro da organização	<ul style="list-style-type: none"> • Interpessoal • Interunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Papéis e normas organizacionais mais as normas sociais aplicáveis.
Externo a uma organização específica	<ul style="list-style-type: none"> • Interorganizacional • Organizacional-ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Relações entre as organizações. • Componentes ambientais.

Figura 9. Tipos de comunicação e influências primárias na transmissão de informações
Fonte: Roberts et al. (apud HALL, 1984, p. 134).

O conceito de **comunicação integrada** é “uma filosofia que direciona a convergência das 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” (KUNSCH, 2003, p. 150). Não fosse a presença de componentes mercadológicos no cerne do conceito que, mesmo com adaptações, são incompatíveis com a natureza do Estado, seria mais um critério de classificação, útil aos argumentos da tese. Completa, conforme expõe a autora, não se adequa, pois, aos intentos da pesquisa. Porém, segregando da íntegra do modelo a ideia da convergência dos instrumentos de disciplinas da comunicação e do marketing e o seu potencial sinérgico, podemos propor um novo *mix*, um composto capaz de incrementar a consecução da comunicação pública, em diferentes níveis. A primeira etapa é enumerar e descrever as áreas-fins¹¹⁰ da comunicação destacando as características que as definem e diferenciam.

Relações públicas é a especialidade responsável pelo planejamento e pela implementação da comunicação estratégica nas organizações e instituições,

¹¹⁰ Como áreas-fins consideramos a propaganda, a publicidade, o jornalismo e as relações públicas. Rádio, televisão, internet e impressos, entre outros, são os meios que viabilizam as áreas-fins — ou são suportes para as mensagens de informação e comunicação das áreas-fins.

com vistas ao relacionamento harmônico entre os públicos envolvidos. A vocação clínica da área oferece a profissionais e pesquisadores rotinas importantes de levantamento de informações, análise e diagnóstico de modo a garantir um planejamento preciso, que contemple todos os ambientes afins à organização ou à instituição. Embora suas ações tenham, sim, finalidades persuasivas, os métodos desse campo são sutis e, geralmente, de metas a serem alcançadas em médio e longo prazo.

Propaganda e publicidade são, frequentemente, apresentadas como sinônimas no mercado e na academia, visto que a persuasão é a pedra de toque em ambos os casos. Optamos, aqui, pela separação das duas especialidades: à propaganda caberia o plano imaterial de ideologias e dogmas, à publicidade o plano material de produtos — bens e serviços. Assim, a disseminação de ideias religiosas e políticas, por exemplo, é objeto da propaganda; a persuasão para aquisição de bens ou serviços é objeto da publicidade, conforme já tratamos no Capítulo 2 desta pesquisa.

O jornalismo é uma disciplina de informação. Pauta e apura fatos considerados relevantes para sua linha editorial e dispõe os relatos e opiniões em uma formatação apropriada à sua audiência ou clientela. Atividade de grande credibilidade junto à população, no Brasil¹¹¹, a imprensa tem assumido cotidianamente o papel de disseminar informações que garantem direitos fundamentais, defendidas na tese como dever do Estado.

É difícil imaginar, na atualidade das organizações ou das instituições, que um planejamento de comunicação objetivando consequências eficazes possa ser operado isoladamente em publicidade ou imprensa ou relações públicas. Experiências profissionais e pesquisas vêm demonstrando que a plenitude dos resultados de planejamento em comunicação depende da conjunção das três especialidades de modo a atingir divulgação (sempre), persuasão e sintonia (quando necessário). Também o marketing, com seus instrumentos, compõe o espectro da comunicação integrada e, embora bastante aplicado em períodos eleitorais, apresentaria algumas inconsistências ao se referir à área pública porque todo seu

¹¹¹ Segundo a pesquisa de opinião pública sobre confiança em instituições realizada pelo Ibope – Inteligência, em 2009, os meios de comunicação, como a TV, o rádio e os jornais gozam de 34% de muita confiança e 49% de alguma confiança. Para se ter ideia da relevância desses índices, no topo da credibilidade está o corpo de bombeiros, com 71% de muita confiança e 21% de alguma confiança. O menor índice ficou com os partidos políticos (4% e 27%) e o Congresso Nacional (5% e 31%).

modus operandi traz no cerne o pressuposto mercadológico do lucro e das vendas, difícil de adaptar ao Estado — não lucrativo e prestador de serviços a seus mantenedores, os cidadãos contribuintes. No entanto, os governos dos países sul-americanos, inclusive Brasil, Colômbia e Venezuela, utilizam diuturnamente as armas e estratégias preconizadas pelo marketing de forma subliminar.

Um tema recorrente na pesquisa em comunicação é a evolução tecnológica e sua influência sobre os meios e sobre as pessoas. Esse desenvolvimento tem dado origem a mudanças na sociedade ocidental, influenciando posturas e comportamentos: aumenta o desejo de participação nos eventos amplificados pelos meios de comunicação de massa, muda os modelos de referência, multiplicam-se novos interesses e novos consumos. De posse da tecnologia, pessoas e instituições transformam a comunicação em sujeito de atividades profissionais que se movem da promoção do consumo à influência de opinião sobre um personagem político. A tecnologia, de fato, tem sido generosa em fornecer facilidades para o processo acima descrito, da informação ao compartilhamento, entre indivíduos, grupos organizados, organizações e instituições. Não há dúvida: a *web* é uma ferramenta com potencial incomensurável de transformação nas rotinas comunicacionais, justamente porque possibilita a inclusão, entre os emissores, de pessoas e grupos sociais até então segregados, com uma importante perspectiva emancipadora.

Todavia, com o entusiasmo de a comunicação dispor de tecnologias avançadas, raramente se analisa quais são, na realidade, os comportamentos (concretos, factuais) e as mudanças (mentais, de pensamento) que se está em condições de produzir. Para Carla Brotto, os envolvidos pela tecnologia são, substancialmente, reconduzidos a duas “classes de comportamento/mudança”, de tipos individual e coletivo:

- A primeira é dedicada a fazer a escolha do grau de satisfação das nossas necessidades do tipo individual (de consumo, de estilo de vida, de agregação, etc.). Em síntese, é destinada a fazer assumir comportamentos.
- A segunda é dedicada a sensibilizar, fornecer informações, avaliar e partilhar modelos, valores, regras potencialmente úteis para benefício da coletividade. Em síntese, objetiva fazer assumir atitudes (2005, p. 14).

Ao ver da autora, o avanço tecnológico tem motivado os entes públicos a aumentar a transparência (a exemplo com o direito à informação, o acesso aos atos etc.) e de modo ainda mais evidente, no empenho de aumentar a eficiência

organizativa que tem rendido, com o tempo, mais habilidade no fornecimento de prestação de serviços de qualidade sempre melhor, sustentado por uma comunicação eficaz. Porém, verificamos que, para a comunicação estatal/governamental, tecnologia é um valor relativo porque a abertura desses canais dependerá de vontades políticas sazonais, se não estiver contemplada em algum dispositivo legal. Assim, mesmo o portal mais perfeito de governo poderá omitir informações, permanecer desatualizado por meses, não retornar as mensagens deixadas nos campos apropriados (fale conosco, ouvidoria etc.): a tecnologia estará lá, presente, avançada, mas sem os conteúdos e a atenção que lhes dariam vida.

Por isso, mesmo considerando extraordinária a contribuição das novas tecnologias para a sociedade contemporânea, observamos com reserva a empolgação de alguns estudiosos que veem na Internet, por exemplo, a solução definitiva para as dificuldades que envolvem as relações entre a administração pública e a população a ela ligada.

A comunicação organizacional apresentou notável desenvolvimento no Brasil desde os anos 1970, período em que aparecem suas primeiras publicações. Apoiada inicialmente no pensamento de autores norte-americanos, foi, gradativamente, construindo e consolidando uma fisionomia mais autônoma e genuinamente nacional, por meio da modificação ou adaptação dos preceitos externos à realidade do país.

Hoje, os apelos de paradigma mais holístico emergentes nas últimas décadas trazem para o centro dos debates o tema da sustentabilidade e com ele novos parâmetros de análise da comunicação organizacional que chegam a confluir com parte dos conceitos da comunicação pública, tratados adiante. Paralelamente, rotinas de sucesso desenvolvidas para a comunicação do mercado são amplamente empregadas, também, nos organismos estatais.

Talvez motivados por essa visão cada vez mais inclusiva de saberes diversos, os estudos recentes da comunicação organizacional vêm apontando uma perspectiva de abertura ao diálogo e à participação conjunta com outros setores, inclusive o estatal. Ivone Oliveira¹¹² aborda o tema sob a ótica da relação com a política e não mais apenas com a administração. Conforme a autora,

¹¹² Ivone de Lourdes Oliveira, professora em pós-graduação em Interações Midiáticas e diretora da Faculdade de Comunicação e Artes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Como a relação com a sociedade implica uma multiplicidade de interações entre atores sociais com interesses diferentes, é fundamental a predisposição para encontrar espaços de diálogo, na tentativa de chegar ao entendimento. Essa postura possibilita a construção de relacionamentos mais consistentes e sustentáveis, os quais garantem a legitimidade à organização. Todo o processo, se efetivo, contribui para ganhos econômicos e para a projeção de um conceito público que evidencie valores a que a organização espera ser associada (2009, p. 323).

Ela prossegue argumentando que o “*espaço comum* previsto pelo modelo de interação comunicativa dialógica tem natureza política” por exigir interações negociadas entre a organização e os demais atores sociais.

A política é uma das características da comunicação estatal, tratada adiante com detalhes, embora só em democracias a hipótese do diálogo possa ser implementada nos moldes organizacionais analisados por Oliveira.

No entanto, uma diferença essencial estabelece limites inquestionáveis à aplicação dos mecanismos da comunicação organizacional à estrutura estatal: empresas privadas pertencem a alguns que as sustentam e das quais retiram suas legítimas vantagens no sucesso ou respondem pelos ônus no fracasso; a instituição estatal pertence a todos que a sustentam e quaisquer sucessos ou fracassos também serão repartidos por toda a sociedade.

3.4 A busca de uma comunicação pública

Muito discutidos no ambiente acadêmico europeu em geral e no italiano em particular, os estudos focados em comunicação pública vêm aumentando a partir da Operação Mãos Limpas, que marca nos anos 1980 o início das reformas do Estado na Itália. Não constituem, porém, preocupação exclusiva do Velho Mundo.

Parte dos aspectos que o tema envolve já tem ocupado a pauta de organismos internacionais. 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”.¹¹³ Apresenta, no trecho seguinte, um importante indicativo para os modelos abordados na tese:

¹¹³ Uhler, Paul F. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público/Paul F. Uhler. Brasília: Unesco, 2006. 69 p. Uma minuta das Diretrizes, preparada pelo Sr. Paul F. Uhler (EUA), foi concluída no início de 2003, e o documento resultante foi publicado em inglês e francês pela

A disseminação aberta e irrestrita da informação do setor público também promove a melhoria da saúde e segurança públicas e do bem-estar social geral, à medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro. Sem dúvida, há uma vasta gama de objetivos sociais que servem de base para o provimento de conteúdos públicos. Em uma extremidade do espectro estão os objetivos de política de “bem público” ou de “interesse público”. Nesse contexto, o bem-estar público será melhor proporcionado por meio do acesso ou disseminação da informação, em vez de uma abordagem paternalista em que as decisões são tomadas pelo governo em nome do povo à revelia deste. Um exemplo disso é a disponibilização da informação referente a serviços de saúde em casos onde o provedor do serviço de saúde, como por exemplo um laboratório ou hospital, deixou de fornecer serviços de diagnóstico ou tratamento dentro de um padrão adequado. Independentemente da propriedade pública ou privada ou do *status* daquele provedor de serviço, os cidadãos têm o direito de acessar essa informação por uma série de razões, tais como para capacitá-los a evitar riscos a sua saúde, para escolher outro provedor, ou para fazer pressão com a finalidade de provocar a correção das falhas. A mesma razão se aplica às preocupações com relação à poluição ambiental, ao mau uso dos recursos públicos, e assim por diante (2006, p. 30).

Nos Estados Unidos, a literatura sobre o assunto é pioneira, farta e direcionada à análise de protocolos já estatuídos, com impressionante especialização em marketing eleitoral. Talvez pela consistência da democracia e consciência geral sobre direitos dos cidadãos no país, a comunicação também não apareça com maior importância na discussão aqui proposta, de garantidora de direitos constitucionais.

A comunicação pública é uma área de pesquisa bastante jovem. Talvez por isso muitos autores abordem, com insistência, aspectos das relações entre governos e mídia e seus reflexos em contextos como cidadania, opinião pública e participação política. Os próprios pesquisadores não relutam em afirmar, nos seus artigos, que existem ainda muitas incertezas nessas investigações. Nillesen e Stappers¹¹⁴, por exemplo, apresentam o

overheidsvoorlichting, um conceito holandês único, que se refere às práticas e [aos] procedimentos que envolvem a disseminação da

Unesco, intitulado “Minuta das Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação de Domínio Público” (Draft Policy Guidelines for the Development and Promotion of Public Domain Information) (CI-2003/WS/2). Em seguida, a Unesco providenciou a realização de uma ampla revisão oficial da minuta, assim como uma análise por pares (*peer review*), realizada por um grupo de especialistas independentes conhecidos da Secretaria, inclusive alguns selecionados dentre os participantes do Simpósio Internacional sobre o Acesso Livre e o Domínio Público de Dados Digitais e Informação para a Ciência, realizado pela Unesco em 10-11 de março de 2003. Catorze países-membros (Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Lituânia, México, Países Baixos, Paquistão, Eslováquia, Espanha) enviaram suas contribuições, além de alguns consultores independentes.

¹¹⁴ J.G. Stappers, pesquisador na The Amsterdam School of Communications Research (Ascor), University of Amsterdam, Países Baixos.

informação e das relações públicas governamentais. No que cabe ao governo, tem sido muito discutido se este deveria tomar conta disso por si mesmo, ou deixá-las [as relações públicas] para a comunicação de massa existente. O estabelecimento, desde 1946, de diversos comitês governamentais não diminuiu o debate público nesta área. As razões para a contínua controvérsia são muitas, mas a falta de entendimento da verdadeira natureza da comunicação tem contribuído para esta confusão (1987, p. 491-512).

Louise Phillips¹¹⁵ (2000, p. 171-207) trata da comunicação estatal ligada a urgências. Ela realizou um estudo do discurso sobre meio ambiente voltado à ação política da mídia na Dinamarca. Sua pesquisa aplica uma estrutura interdisciplinar para análise de discursos que contemplam os campos da Psicologia Social, da Comunicação e da Linguística. A autora estuda os discursos à luz dos desenvolvimentos sociais essenciais, envolvendo a “democratização da responsabilidade”, por meio da qual os indivíduos se sentem motivados pessoalmente a solucionar problemas públicos, e o papel da mídia em produzir e disseminar o conhecimento dos problemas à exaustão. Os resultados mostram que as pessoas extraem dos discursos maneiras de lutar contra a proliferação dos riscos e o peso da responsabilidade quanto a estes. O senso de responsabilidade das pessoas é limitado na sua força ao ser constituído dentro de um discurso que construa a ação política além de uma quantidade limitada de consumo político, como pertencente a um domínio segregado, ao qual eles só têm acesso através dos meios de comunicação de massa.

Shalini Venturelli¹¹⁶ argumenta, em seu artigo, que as políticas emergentes de transformação das configurações divergentes da mídia nacional, em um sistema singular transnacional, colidem com proposições fundamentalmente inconciliáveis do sentido e significância do interesse público na tradição democrática do Oeste Europeu:

As contradições políticas internas sem a noção de europeização da mídia da comunidade européia levaram à definição de sérias implicações para o sentido e prática da sociedade civil moderna e para o papel da comunicação sem ela. Um setor supranacional criado pela comunidade européia impulsionou uma tendência radical no sentido da corporatização da difusão na Europa, o que está em séria oposição com alguns princípios fundamentais da tradição democrática européia (1993, p. 491-518).

¹¹⁵ Louise Phillips, professora e pesquisadora na área de Comunicação e Produção do Conhecimento na University of Roskilde, Dinamarca.

¹¹⁶ Shalini Venturelli, professora associada da American University, de Washington, na área de Comunicação Internacional e Relações Internacionais e diretora do Global Public Media Research Project.

Após a análise de discursos políticos, ela conclui que existe uma tendência generalizada de orientação de mercado e uma retração das obrigações dos sistemas de difusão para os conceitos históricos de sociedade civil e o *status* de cidadania constituída sem uma esfera pública democrática.

Autores como Dominique Wolton¹¹⁷ tratam a relação entre comunicação e política ainda sob o aspecto da mídia, mas a caminho da construção de um modelo capaz de se realizar na mediação de conflitos.¹¹⁸ A comunicação introduz na esfera da política uma mudança que é igual, em escopo, às introduzidas pela mídia de massa, no campo da informação e pelas pesquisas de opinião pública. Ela essencialmente constitui um lugar para o intercâmbio de discussões conflitantes entre três principais personagens, todos indumentados de legitimidade: líderes políticos; jornalistas; opinião pública — conforme revelam as pesquisas de opinião. Para Wolton,

Esta definição restrita tem a vantagem de mostrar que a originalidade da comunicação política consiste em lidar com elementos contraditórios e complementares da democracia de massa: política, informação e comunicação. Esmiuçar a importância da comunicação na política não implica na eliminação do conflito, o que seria absurdo, considerada a consubstancialidade do conflito e da vida política (1990, p. 12).

Ela meramente serve para contornar o fato nos conflitos dos sistemas democráticos e que podem ser, também, expressos por meio da comunicação. Portanto, a comunicação é tanto um fato da vida diária quanto um conceito necessário para a compreensão da pluralidade das democracias de massa.

No pensamento de Jan van Cuilenburg¹¹⁹ e Denis McQuail¹²⁰, políticas de mídia e comunicação devem ser abordadas sob o prisma dos paradigmas. Detectaram nos Estados Unidos e no Oeste Europeu três fases paradigmáticas da comunicação e da política de mídia: o paradigma da política das indústrias de comunicações emergentes dos serviços públicos (até a Segunda Guerra Mundial); o paradigma da política de mídia do serviço público (1945–1980/90); e a fase atual

¹¹⁷ Dominique Wolton, sociólogo e diretor do Centro Nacional de Pesquisas Científicas da França. Pesquisa a relação entre cultura, comunicação, sociedade, política e as implicações políticas e culturais da globalização da informação e da comunicação.

¹¹⁸ Isso nos remete à distinção, tratada no Capítulo 3, apontando a necessidade da presença do diálogo/debate para manutenção do relacionamento.

¹¹⁹ Jan van Cuilenburg, professor de mídia e políticas de telecomunicações na University of Amsterdam, Holanda, com foco em competição, diversidade e inovação midiática.

¹²⁰ Denis McQuail, professor emérito na School of Communication Research (Ascor), University of Amsterdam, Holanda e professor visitante na University of Southampton.

(dos anos 1980/90 em diante), na qual o paradigma de uma nova política está sendo procurado. Na primeira fase, comunicação e política de mídia eram relacionadas com as tecnologias emergentes do telégrafo, telefonia e aparelhos sem fio. As políticas de comunicação, naquela era, foram principalmente perseguidas por interesses de Estado e de benefícios às corporações financeiras. Depois da Segunda Guerra Mundial, as diretrizes de mídia foram dominadas pela sociopolítica, em vez das preocupações econômicas ou das estratégias nacionais. Nessa fase paradigmática, que durou até 1980/90, o ideal da comunicação dos serviços públicos estava no seu período áureo, especialmente no Oeste Europeu. De 1980 em diante, no entanto, tendências tecnológicas, econômicas e sociais mudaram, fundamentalmente, o contexto da política de mídia. Segundo os autores, em muitos países os governos optaram por políticas de quebra de monopólios da mídia e das comunicações e privatizaram tanto quanto foi possível: “as antigas políticas normativas de mídia foram desafiadas e os *fazedores* de política estão procurando por um novo paradigma em suas políticas de comunicação. Esse novo paradigma parece ter uma mudança no balanço dos componentes político, social e valores econômicos” (2003, p. 189). Cuilenburg e McQuail concluem por esboçar alguns princípios como cerne deste novo paradigma de comunicações que supõem estar surgindo.

Outra parcela significativa de pesquisadores consultados trata a comunicação pública sob uma perspectiva quase exclusivamente técnica.

Joke Hermes (2006, p. 295-309) relata como as novas tecnologias de informação e de comunicação (TICs) permitiram mudanças no conteúdo de mídia e na recepção de suas práticas. O modo como essas mudanças impactaram nas ações da cidadania é a questão-chave do texto. Ele mostra a íntima ligação das noções de cidadania com a formação de opinião pública, por sua vez alimentada pelo jornalismo: “A mudança no leitor de jornal é, nesse ponto de vista, um fenômeno aterrorizador. Lançando um primeiro olhar, mais detalhado, sobre como as notícias mudaram a si mesmas (a inclusão de segmentos de pesquisa; o uso amplo de pesquisas)” e também sobre “como as práticas representam o ponto de vista das pessoas normais à possibilidade de noções mais inclusivas de cidadania”, o autor propõe a “cidadania cultural” como um conceito *sensitivo*. Como as TICs são mais visíveis em sua incorporação pela Internet, um número de exemplos é discutido sob esta

perspectiva. Conclui que elas não necessariamente produzem novos cidadãos, mas sim provêm para novas e importantes práticas de cidadania.

Também Jan van Cuilenburg e Paul Slaa abordam os aspectos mais técnicos da comunicação pública, mas no contexto das relações entre a mídia e as telecomunicações. Segundo os autores, devido a todos os tipos de avanços tecnológicos e econômicos, o tradicional setor de mídia e o setor de telecomunicações estão se tornando cada vez mais relacionados:

a infra-estrutura de difusão está gradualmente sendo integrada à infra-estrutura de telecomunicações, que torna possível aos operadores de telecomunicações públicas entrar no domínio da difusão. A própria introdução da TV a cabo, por si só, levou a orientação a ser restrita para audiências altamente segmentadas (TV paga). Além disso, novas tecnologias permitiram às organizações de mídia prover serviços comerciais para usuários comerciais (serviços de dados, televisão de negócios) (1993, p. 153).

Concluem que esses desenvolvimentos têm importantes implicações para as políticas de mídia e que não é mais possível sustentar a separação política e a regulação entre a mídia e as telecomunicações. As políticas de mídia governamentais não podem mais ser exclusivamente guiadas pelos valores culturais e as políticas de telecomunicações devem, também, perceber objetivos fora dos campos tecnológico e econômico. Essa integração da mídia e das políticas de comunicação, chamada na publicação de “política de convergência”, é defendida pelos autores como um caminho para uma nova política de comunicações.

Maria Heller¹²¹, no artigo “New ICTs and the Problem of ‘Publicness’”, aborda os desenvolvimentos globais e o surgimento de novas unidades de informação e tecnologias de comunicação, que têm modificado radicalmente as práticas de comunicação das pessoas e o comportamento no manuseio da informação. Tanto a ciência como as representações, que caem sobre as comunicações e citações, também mudaram, demandando a elaboração de uma complexa teoria de comunicações. A autora faz uma descrição analítica da estrutura existente no campo de todas as formas de comunicação, utilizando estruturas semanticamente opostas que explicam as normas e estratégias do comportamento das pessoas de comunicação do governo. “A dicotomia semântica público/privado,

¹²¹ Maria Heller é professora no Departamento de Ciência da Informação e Estudos de Mídia na University of Bergen, Noruega e participa, também, de cursos de pós-graduação em três escolas da Hungria.

público/não público, direto/mediado é construída através de uma janela de trabalho na qual cada campo é definido de acordo com estas oposições” (2006, p. 318). Isso ajuda a entender como os oradores tentam colocar a si mesmos, os seus parceiros e os seus atos comunicativos e como eles constroem as comunicações na sua estrutura de espaço. As oposições semânticas discutidas no texto constituem um aspecto da complexa teoria das comunicações que englobam todas as formas de comunicação, do pessoal até a mídia de massa; leva em consideração a existência de sobreposição de esferas públicas, bem como tenta explicar os comportamentos comunicativos das pessoas em termos de intenção e sucesso, normas e estratégias.

A *accountability* raramente aparece nos textos consultados em periódicos científicos. Mas, em *Media meet the citizen*, Jo Bardoel¹²² e Leen d’Haenens¹²³ estudam as mudanças estruturais na mídia global que, incluindo um aumento da competitividade e comércio, significam que a urgência da necessidade de responsabilidade social na mídia está aumentando. Analogamente, a discussão de responsabilidade social das companhias e organizações se torna uma preocupação central no mundo dos negócios e nos governos, como mostra o conceito de boa governança. Os autores observam que

Nos anos recentes, vimos a crença de que o mercado competitivo é absoluto está novamente em debate. Ao invés do retorno a um governo controlador como o principal provedor de uma complexa “ecologia” de políticas de comunicação, as soluções possíveis estão surgindo agora com uma enorme responsabilidade para os próprios atores da mídia (empresas de mídia, organizações, cidadãos, conselhos de supervisão e comissões) e na auto-regulação das profissões na mídia (2004, p. 183).

A partir desses pressupostos, o texto trata dos mecanismos de *accountability* atualmente existentes na Holanda e proporciona uma visão geral comparativa das práticas mais interessantes em outros contextos geográficos. A contribuição desses pesquisadores vem, também, no exame da reflexão acadêmica e sua conceituação nessas noções como responsabilidade social e “mídia *accountability*”, na divisão do trabalho através do mercado, do governo e da sociedade civil. Pensam em mecanismos para *accountability* como um contato entre o governo e as empresas de comunicação, um ombudsman, formas de

¹²² Jo Bardoel, professor e pesquisador na University of Nijmegen, Holanda.

¹²³ Leen d’Haenens, professor associado no Departamento de Comunicação da University of Nijmegen, Países Baixos, onde ensina e pesquisa mídia política e comunicação internacional.

autorregulação, conselho de supervisão, formas de consulta pública, e os comunicadores procurando contatar-se com os cidadãos (por exemplo, o “jornalismo civil”).

David Deacon¹²⁴ e Wendy Monk¹²⁵ examinam as atividades de comunicação pública das organizações governamentais quase autônomas (*quangos*) na Inglaterra com particular atenção às suas relações midiáticas. “A análise que mostra a imagem popular desses órgãos públicos como organizações altamente introvertidas precisam ser revisadas, bem como muitos que consideram enfáticas as questões da comunicação pública” (2001, p. 32), afirmam os autores. No entanto, esse reconhecimento contextualiza — ao invés de invalidar — as preocupações sobre *accountability* com essa área do governo, uma vez que as atividades publicitárias são guiadas para facilitar a promoção externa das regras das organizações em lugar de escrutinar a sua conduta.

No Brasil já foram publicadas dezenas de livros e artigos versando especificamente sobre a comunicação em períodos eleitorais — marketing político, marketing eleitoral, propaganda eleitoral — e, também, vinculados à questão específica da opinião pública.¹²⁶ Esse campo de interesse, porém, não contribui diretamente para a reflexão sobre o Estado como emissor das informações que garantem direitos. Outras obras abordam a comunicação na esfera pública, mas voltadas aos movimentos populares e às organizações do terceiro setor como emissores¹²⁷; indubitavelmente serão importantes para a continuidade da pesquisa aqui iniciada, mas o recorte proposto na tese não acomoda reflexões dessa natureza.

Recentemente e num crescendo, a comunicação pública aparece em quatro publicações, todas coletivas, apresentando os primeiros esboços conceituais. Pela ordem de lançamento, a primeira delas é *Comunicação pública*, organizada por Maria José da Costa Oliveira.¹²⁸ A maioria dos capítulos examina a comunicação

¹²⁴ David Deacon, professor do Programa de Comunicação e Estudos de Mídia na Loughborough University, em Leicestershire, Reino Unido, ministrando as disciplinas Cidadania e Comunicação e Produção de Notícias.

¹²⁵ Wendy Monk leciona e pesquisa no Canadian Rivers Institute da University of New Brunswick, em Fredericton, Canadá.

¹²⁶ Essas obras geralmente trazem no título e no conteúdo preceitos bastante focados exclusivamente no marketing político ou na propaganda eleitoral, com conceitos muito próximos aos de vendas, do mercado.

¹²⁷ As mais destacadas são: *Vozes cidadãos* [...], organizada por Cicília M. Krohling Peruzzo, *Políticas de comunicação* [...], organizada por Murilo César Ramos e Susy dos Santos e *Direitos à comunicação na sociedade da informação*, organizada por José Marques de Melo e Luciano Sathler.

¹²⁸ Maria José da Costa Oliveira, professora da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Campinas, SP.

pública sob a égide da cidadania, ora com foco nas relações entre a sociedade civil e o poder estatal, ora nos movimentos comunicativos da própria esfera pública, organizada em instituições do terceiro setor. O texto que mais se aproxima dos nossos interesses é o assinado por Lara Bezzon.¹²⁹ Embora não trate da comunicação pública estatal pró-ativa, esquadrinha o processo evolutivo de participação política da sociedade civil brasileira sob uma ótica histórica, baseada no pensamento de Raimundo Faoro e seu “estamento burocrático brasileiro”, que abordamos mais detalhadamente no capítulo de análise da América Latina. Converge com nosso ponto de vista ao estabelecer uma relação muito próxima dos processos de formação dos Estados como causa primeira da inexistência ou insuficiência ou inadequação da comunicação estatal/governamental, na atualidade.

Em 2006, organizado por João Roberto Vieira da Costa¹³⁰, foi lançado o título *Comunicação de interesse público – Idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*, reunindo artigos de profissionais com formação diversa (administração pública, direito, jornalismo, comunicação social), a maioria dos quais com alguma experiência na área de comunicação de setores governamentais. Traz relatos de casos interessantes de comunicação pública empreendidos em diversas áreas, misturados com artigos sobre políticas públicas, parcerias público-privadas (PPPs), constituindo um painel sem uma lógica conceitual consistente, talvez pela ausência de formação acadêmica mais avançada dos autores e certamente por adotarem o pensamento de um único autor, Pierre Zémor, expresso em entrevista concedida a Maria Helena Passos. Mesmo com essas limitações, para as intenções da tese, o caso “Aids: o front da informação” (GUTEMBERG, FANTINI, SERPA. In COSTA, 2006, p. 34-62) descreve com riqueza de detalhes um episódio exemplar de informação estatal pró-ativa no Brasil: a campanha de prevenção à doença descoberta no início dos anos 1980. Desde então, o uso contínuo de todos os meios disponíveis para cobrir a população do país com alertas sobre a propagação, os sintomas, as maneiras de evitar o contágio, não só conteve o crescimento do número de registros positivos da doença, mas conseguiu uma peripécia sem

¹²⁹ Lara Andréa Crivelaro Bezzon, cientista social, com formação em Sociologia, professora no Instituto de Ciências Exatas e Tecnológicas da Universidade Paulista (Unip), na Faculdade de Medicina e na Faculdade de Direito e Administração de Catanduva e coordenadora do curso de especialização em Gestão Ambiental da Metrocamp.

¹³⁰ João Roberto Vieira da Costa, graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, atuou profissionalmente em diversas funções e áreas governamentais, entre elas a de secretário de Estado de Comunicação de Governo da Presidência da República.

precedentes no Brasil, sobrevivendo a cinco mandatos presidenciais sem dar sinais de enfraquecimento.

Também em 2006, a revista *Organicom* trouxe a edição “Comunicação Pública e Governamental”, com seleção de artigos de pesquisadores interessados e dedicados direta ou indiretamente ao tema.

“La comunicación em las organizaciones privadas y públicas” (2006, p. 41-57), assinado pela mexicana Maria Antonieta Rebeil Corella¹³¹, aborda aspectos da comunicação pública sob a perspectiva da comunicação organizacional. Ao apresentar uma divisão em quatro tipos de empresas — privadas mega; privadas micro, pequenas e médias; instituições públicas e organizações do terceiro setor — a autora posiciona exclusivamente o Estado como instituição pública, destacando que não é o mesmo trabalhar em uma corporação privada que em uma instituição pública. Considera a necessidade de formação específica para o bom atendimento tanto nas organizações privadas quanto nas instituições públicas.

Heloiza Matos¹³² sustenta, no artigo “Comunicação Política e Comunicação Pública”, a mesma posição encontrada em outros textos de sua autoria — a comunicação pública como uma vertente da comunicação política: “o conceito de ‘Comunicação Pública’ incorporou-se ao vocabulário de comunicação, apoiado talvez pelas referências dominantes à comunicação governamental, ao marketing político e ao e-governo” (p. 61). A autora apresenta uma reflexão mais focada nas reais e potenciais ações de comunicação pública no universo da mídia e das telecomunicações, à moda de outros pesquisadores anteriormente citados. Temos, em relação ao texto de Matos, uma divergência fundamental: considerarmos a comunicação política como uma das vertentes da comunicação pública — posicionamento defendido adiante, no Capítulo 4 —, o oposto ao preconizado pela pesquisadora.

Na mesma edição da *Organicom*, pelo menos dois textos¹³³ abordam diretamente o *e-government* (governo eletrônico) e suas virtudes facilitadoras da comunicação entre governos e cidadãos, quer no aspecto mais prático — de

¹³¹ Maria Antonieta Rebeil Corella, diretora do Centro de Investigación para La Comunicación Aplicada (Cica) da Escola de Comunicação da Universidad Anáhuac México Norte.

¹³² Heloiza Helena Gomes de Matos, professora da Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero, atua na área de Comunicação com ênfase em mídia, eleições e democracia.

¹³³ “Governabilidad Mediática: *mass media* y grado de gobierno: difícil (des)encuentro”, de José Luis Exeni (p. 90-105) e “Cibercidadania: a virtualização da Comunicação Pública contemporânea”, de José Augusto Pereira Brito (p. 106-123).

obtenção de serviços e orientações —, quer no aspecto político — de exibição de publicidade oficial com o intuito de angariar apoios e aprovação. De fato, a Internet é o meio de menor custo e maior eficiência para disseminação e troca de mensagens e, portanto, para implementação e manutenção de comunicação e relacionamento entre governo e sociedade. Há, porém, um obstáculo e uma hipótese capazes de descartar ou encolher a importância das virtudes do ciberespaço: as restrições de acesso¹³⁴ à Internet e a decisão de algum governo de não fornecer aos provedores de conteúdo as informações garantidoras de direitos. Por isso, o governo eletrônico figura, na tese, apenas como um dos meios disponíveis para a realização da comunicação estatal.

No artigo de Ana Lúcia Novelli¹³⁵ (2006) são discutidos aspectos da governança e a comunicação pública/estatal assumindo

na prática uma importância significativa para o exercício da participação política e da cidadania. Cabe à comunicação pública, nesse contexto, extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadão e Estado (p. 77).

Novelli discorre sobre diversos aspectos das mudanças dos conceitos e nos paradigmas do Estado, propondo mecanismos novos para novas estratégias e políticas estatais. Entende como governabilidade a “capacidade do Estado de exercer o poder legitimamente” e como governança “a forma adotada pelo Estado para implementar seus projetos”, ressaltando, dessa última, “a enorme capacidade democrática de estimular e viabilizar a participação efetiva da sociedade na elaboração e condução das políticas públicas” (p. 82), conforme demonstra a Figura 10.

Como projeção ideal, as ideias expostas pela autora convergem com os princípios que norteiam nossa argumentação, com duas ressalvas: a primeira é que aquelas propostas de governança dependem em grande parte da publicidade (que pode ocorrer ou não) das informações estatais; a segunda é que o termo

¹³⁴ Em nenhum dos países da América do Sul o acesso à Internet é pleno, embora haja avanços significativos, em parte estimulados pelas campanhas de inclusão digital e em parte pela queda gradual no preço dos computadores.

¹³⁵ Ana Lucia Coelho Romero Novelli, diretora da Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública do Senado Federal do Brasil.

participação demanda algumas etapas anteriores, aqui descritas anteriormente e não mencionadas pela autora.

Figura 10. Relação entre governança e democracia

Fonte: Novelli, 2006, p. 82.

A obra afim, editada mais recentemente (2007) no Brasil, é *Comunicação pública*, organizada por Jorge Duarte.¹³⁶ Os 13 artigos traçam um panorama das possibilidades da expressão comunicação pública, abordando interfaces com esfera pública, cidadania, opinião pública, política, liberdade de informação, terceiro setor, iniciativa privada, interesse público, imprensa e publicidade, apresentando, no conjunto, abordagens mais aprofundadas desses tópicos, já apresentados superficialmente em outras publicações e, justamente por isso, mencionados pontualmente no corpo do trabalho.

É possível que existam, no Brasil, outras obras não identificadas na revisão de literatura, pois alguns autores costumam driblar as dificuldades de acerto com editoras publicando seus próprios livros em empresas locais que nem sempre dispõem de logística suficiente para distribuí-las em todos os centros nacionais, dificultando e até impedindo sua localização e consulta.

Tentamos ainda, em livrarias do Brasil, da Argentina e em sites de editoras, na Internet, a localização de livros, teses, *papers* e outros documentos assinados por autores sul-americanos que trouxessem contribuições para nosso trabalho. Os títulos detectados, porém, ou trazem a visão dos norte-americanos sobre a comunicação do nosso continente, sob a perspectiva do marketing político, ou relatam casos muito particulares de comunicação governamental na Argentina, país que não compõe o escopo da pesquisa.

¹³⁶ Jorge Duarte, mestre e doutor pela Universidade Metodista de São Paulo, é funcionário de carreira na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e, atualmente, assessor na Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, em Brasília.

Fora dos domínios da comunicação, são inúmeros os estudiosos que dedicam obras inteiras — ou partes delas — a conceitos que remetem à comunicação pública. É o caso da sociologia, que aborda uma comunicação mais política também nos domínios da opinião pública, mas com vistas à ideologia. Michael Rush¹³⁷ tem convicção de que “sem a comunicação, a opinião pública e a ideologia não poderiam existir e nem tampouco a sociedade poderia vir a ser. E, todavia, à comunicação tem-se prestado pouca atenção da parte da sociologia política” (2007, p. 179). O autor não retém sua afirmação no campo democrático. Refere-se ao desenvolvimento dos estudos sobre comunicação, a partir dos anos 1950, quando os meios de comunicação de massa, sobretudo a televisão, têm sido objeto de um grande número de pesquisas (em particular, sobre as relações entre meios de comunicação de massa e opinião pública), mas lembrando que, em princípio, o interesse sobre a opinião pública era largamente centrado sobre o rol da propaganda, de modo particular sobre sua utilização na sociedade totalitária da Alemanha nazista e da União Soviética sob o regime stalinista. Mesmo assim, diz o autor, “a comunicação é um elemento determinante dos processos de socialização política, da participação e do recrutamento [...] e seu resultado consiste na interação entre saber, os valores, a experiência e a personalidade do indivíduo [...]. O comportamento político não pode, portanto, ser compreendido realmente sem o conhecimento do processo de comunicação” (Idem). A opinião pública, então, pode ser considerada como o produto mais óbvio da comunicação política, mas não se pode limitar a considerá-la no âmbito restrito da democracia.

Outros escritos pesquisados expõem pontos de vista com algum interesse para o nosso estudo. Todavia, as origens em tão diversas áreas do conhecimento — antropologia, sociologia, geografia, filosofia, entre outras — nos levou à prudência de manter o suporte teórico nas ciências jurídicas, sociais e da comunicação, indispensáveis para a defesa das hipóteses propostas.

¹³⁷ Michael Rush, professor emérito de Ciência Política na University of Exeter, Reino Unido.

CAPÍTULO 4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E MODELOS

A existência da comunicação como instrumento de conquista e manutenção do poder estatal e de contato com os povos subordinados a esses Estados data da Antiguidade.¹³⁸ Considerando que o núcleo da tese se situa na contemporaneidade, e que o passado pouco acrescentaria¹³⁹ à reflexão, declinamos da necessidade de uma retrospectiva histórica detalhada e passamos à análise da literatura mais recente.

Desde os anos 1980, pesquisadores de diversas partes do mundo vêm empreendendo esforços para desvendar os meandros da comunicação pública estatal/governamental, não necessariamente sob a ótica midiática. Investigam a necessidade, a legalidade, a legitimidade, os meios e os instrumentos para sua consecução — uma compleição menos operacional, mais sociopolítica da sua construção e do seu papel. Até meados dos anos 1990, no entanto, publicavam-se pareceres genéricos e reforços a situações óbvias, reveladas com maior profundidade em outras disciplinas. Mesmo assim, constituem uma colaboração significativa por indicar o interesse explícito pela causa da comunicação estatal, embrionária no período. É o caso de Teobaldo de Andrade¹⁴⁰, ao afirmar que

A separação entre governantes e governados é quase sempre consequência da falta de informações. A Administração Pública não pode funcionar sem a compreensão popular de suas atividades e processos, pois o Poder Público depende do consentimento e da participação do povo na execução das diretrizes governamentais. Porém, os Governos em geral, como se não precisassem dos cidadãos, não cuidam de estabelecer um aparelhamento de informações, capaz de permitir o esclarecimento do povo a respeito da motivação e dinâmica administrativas. Ninguém deve ser excluído da responsabilidade de contribuir para o equacionamento e solução dos problemas ligados aos negócios públicos (1982, p. 84).

Nas páginas seguintes, Andrade levantou aspectos da administração pública que demandariam planejamento e cuidado, elementos de interesse para um

¹³⁸ O “mito da caverna” de Platão, os estudos de Retórica (entre os gregos), a publicação das *acta diurna* e a criação da Via Apia para fins da administração pública (entre os romanos), além de afrescos, monumentos e retratos milenares, são alguns dos registros dessa história remota.

¹³⁹ Cabe destacar: a história remota que não nos interessa, aqui, é a da comunicação pública. No capítulo sobre América Latina, ao contrário, a formação histórica do continente é fundamental para a compreensão do quadro atual em comunicação pública.

¹⁴⁰ Candido Teobaldo de Sousa Andrade foi professor na Universidade de São Paulo e um dos pioneiros na pesquisa de Relações Públicas no Brasil.

diagnóstico mais abrangente, incluindo pontos específicos da comunicação. Permaneceu, porém, no patamar de detecção de demandas; não as analisa mais profundamente e não apresenta sugestões consistentes para melhorar a performance, quer no plano conceitual, quer no operacional.

Atualmente, outros brasileiros vêm empreendendo encontros e pesquisas no campo da comunicação política. Congressos, seminários e ciclos de estudos geralmente apresentam um Grupo de Trabalho (GT) específico sobre o tema. A Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica), criada em 2006, tem como objetivo promover a especialidade e reúne, além da comunicação e ciência política, estudiosos de sociologia, psicologia, filosofia e antropologia, com foco “para a interface entre a política e os fenômenos comunicativos, sobretudo os *media*, suas linguagens e seus agentes” (<http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/>). Entre os expoentes estão Wilson Gomes, Rousiley Maia e Maria Helena Weber, entre outras dezenas de filiados. Não obstante o avanço e a relevância das contribuições daí oriundas, a produção desses autores não consta do presente capítulo porque escolhemos um recorte teórico baseado nos estudos das universidades italianas, sustentados em bases ainda nem mencionadas no Brasil; além disso, a Associação aborda especificamente a comunicação política que, conforme detalhamos adiante, ocupa um dos braços da comunicação pública.

Outro exemplo, recente, é o IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e Relações Públicas¹⁴¹, que, além dos grupos de trabalho e oficinas, teve como tema central “Comunicação pública: interesses públicos e privados”. Eventos acadêmicos dessa natureza disseminam, ainda que lentamente, as investigações na área, ainda bastante dispersas.

No Brasil da última década, algumas iniciativas pontuais mostram o crescente uso da comunicação pública por parte dos órgãos oficiais. Campanhas — de alistamento militar (assinada pelo Exército), de prevenção de doenças (assinadas pelo Ministério da Saúde e reproduzidas por estados e municípios), regularização do título de eleitor (assinada pelo Tribunal Superior Eleitoral) e páginas de governos na Internet são exemplos notáveis de visibilidade e publicidade. Essas iniciativas, porém, não compreendem necessariamente um fluxo comunicativo. O Estado que informa os cidadãos sobre

¹⁴¹ Realizado na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre – RS, Brasil, em maio de 2010.

aquilo que faz não atua, necessariamente, em um processo de comunicação com estes. Para que isso se realize, de fato, seria necessário que houvesse

uma transferência de informações codificadas — isto é, sinais que exprimem ou representam estavelmente um dado objeto físico ou mental com base em certas regras — de um sujeito para outro, mediante processos bilaterais de emissão, transmissão, recepção, interpretação (GALLINO apud FACCIONI, 2000, p. 45).

A comunicação implica uma relação social na qual, em seu curso, os sujeitos interessados compartilhem determinados significados: “a comunicação é uma relação social e um processo sócio-técnico: relação dentro da qual e processo através do qual é produzida, transformada e transmitida a informação” (CERI, 2000, p. 75). Essa é a abordagem pretendida neste capítulo.

4.1 Comunicação pública: elementos de um conceito

É muito raro encontrar pontos de vista unânimes entre os pesquisadores das ciências sociais. A inexistência de um conceito de comunicação pública que possa ser considerado ponto de partida para os níveis mais operacionais da matéria ou para eventuais divergências acadêmicas é comum a todos os estudiosos consultados. Observei, ao longo da carreira, que há três substantivos com incrível potencial desorganizador de convicções: social, cultura e público. Cada fragmento, cada prisma de abordagem dessas palavras abre uma centena de horizontes que, se não impossibilitam, certamente dificultam e retardam a convergência de elementos para definição. Apesar desse obstáculo, as tentativas vêm sendo feitas, conforme pudemos apurar na revisão de literatura.

As pesquisas desenvolvidas nas universidades italianas, que nos servem de principal apoio teórico em comunicação pública, além de numerosas ostentam uma significativa gama de elementos construtivos do conceito. Apresentamos o pensamento desses autores para moldar um quadro que nos permita melhor situar a informação estatal e defender sua função de garantir direitos.

Os pontos de vista mais consagrados destacam que a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e 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. Seu objeto são temas de

interesse geral e sua finalidade é contribuir para a realização desse interesse. Os atores que promovem esta modalidade de comunicação são, em primeira instância, os sujeitos institucionais — o ente Estado, abstrato, e suas administrações, braço concreto e executivo — no sentido de implementar a transparência e a maior eficácia da ação dos poderes públicos, mas também de sensibilizar os cidadãos sobre problemas de particular interesse e significado para o desenvolvimento civil da sociedade.

Outro posicionamento a destacar é que, se a finalidade principal da comunicação pública é a realização do interesse geral, é imprescindível considerá-la entre os atores considerados os sujeitos privados do Terceiro Setor que, mais recentemente, movimentaram processos de informação e de comunicação com os cidadãos a respeito de temas socialmente relevantes, desenvolvendo às vezes também uma ação de suprimento das estruturas públicas.

Franca Faccioli¹⁴² (2000) entende que a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e conota-se, em primeira instância, como “comunicação de serviço” que o Estado — nas suas articulações funcionais e territoriais — ativa, com o objetivo de garantir a implementação do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas e, assim, com a finalidade de realizar uma ampliação dos espaços de democracia. Stefano Rolando (1992) sublinha que a profissão de comunicólogo da área pública não tem nada a ver com aquela de “propagandista”, mas sim com a acepção anglo-saxônica do *civil servant*,

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

Seu campo privilegiado é, portanto, a comunicação pública de utilidade que se realiza no âmbito das relações entre as instituições do Estado e os cidadãos. Dada a peculiaridade desse tipo de comunicação como *civil servant*, é prioritário que ela preveja modalidades, instrumentos e atores que realizem tais relações. É

¹⁴² Franca Faccioli, professora de Teoria e Técnica da Comunicação Pública no curso de Ciência da Comunicação na Università di Roma “La Sapienza”.

necessário, portanto, que se ative um sistema de comunicação que envolva estrutura e atores públicos, tanto na sua gestão, quanto na sua relação e no confronto com outros sujeitos que ocupam a área pública. Os protagonistas principais de tal sistema são, portanto, os operadores públicos, aqueles que em diversos níveis e com diversas responsabilidades concorrem à atividade das instituições e das administrações e se confrontam cotidianamente com as exigências dos cidadãos.

Faccioli observa, porém, que nesta perspectiva é indispensável considerar outros dois sujeitos determinantes na realização de tal processo: as associações civis e o sistema midiático — este um dos principais atores da arena pública, em cujo interior desenvolve papéis diversos e às vezes contraditórios.

De um lado, na verdade, ele se move na perspectiva da informação de serviço, e de outro ele se coloca como o lugar da representação da arena pública, onde confrontam e se chocam os diversos sujeitos e as diversas posições. Esta colocação do sistema midiático faz com que seu papel seja importante sobretudo na ligação com o vértice político das instituições e das administrações públicas, mas também na relação de intermediação com os cidadãos, à medida que é um dos instrumentos que concorrem na definição da agenda pública (2000, p. 20).

O outro protagonista deste cenário são as associações civis que, em alguns casos, ocuparam o terreno do diálogo com os cidadãos em vez de fazê-lo com os sujeitos institucionais. Elas são, portanto, interlocutores aos quais é preciso reportar-se e, se necessário, coordenar-se, para que a comunicação do Estado seja eficaz. No entanto, diz Faccioli, “isto não quer dizer que as associações podem tomar o lugar dos sujeitos públicos na produção da comunicação realizada no sentido do interesse coletivo, porque, como se apontou anteriormente, diversos são os papéis e diversos podem ser os objetivos e os instrumentos” (Idem).

Concluindo esse ponto, há ainda outro aspecto a se considerar. Se o interesse público é assumido como objetivo principal da comunicação do Estado, é inegável que o objeto de tal comunicação não pode acolher temas controversos, sobre os quais a opinião pública se declara dividida. Como resultado, o âmbito de aplicação não pode dizer respeito a sujeitos e contextos como os partidos políticos que, por definição, se movem em uma perspectiva de disputa. Evidencia-se, além disso, que no senso comum frequentemente se confunde a esfera pública com a

política. A função de mediação entre o Estado e os cidadãos desenvolvida pelos partidos é uma das causas de tal ambiguidade. Se, entre as finalidades da comunicação pública, temos a reconstrução de uma relação de confiança entre as instituições e os cidadãos que leve em conta também a perspectiva de dar nova legitimação a instituições, que viveram ausentes por longo tempo ou que, como no caso brasileiro, vivem uma severa crise de credibilidade, é necessário que haja a máxima clareza entre competências e âmbitos da esfera política e da esfera pública. Faccioli vislumbra, finalmente, que a ativação de percursos de comunicação pública pode ser um dos meios para a realização deste processo de redefinição e de clarificação.

Paolo Mancini¹⁴³ (2008) sugere a delimitação da comunicação pública a partir do cruzamento entre três dimensões: os promotores/emissores, a finalidade e os objetos.

Os **promotores/emissores**, para o autor, podem ser organizações públicas, privadas ou semipúblicas, notando que não se trata de definições exclusivamente jurídicas; ao contrário, é a tentativa de combinar, ao mesmo tempo, a natureza jurídica desses entes e o campo mais amplo de investigação. Como muitos outros conceitos, este também se põe sobre os diversos âmbitos disciplinares e diversos campos do agir social. Embora a primeira concepção — instituição pública — se referisse a todas aquelas instituições que, mais ou menos diretamente, dependem do Estado, a segunda e a terceira são mais complexas. Por instituições semipúblicas se entendem aquelas que, como os partidos, são sujeitos de direito privado, mas interveem continuamente sob argumentos de interesse público. São aquelas instituições que se põem entre o Estado e os cidadãos, que organizam a participação deles no Estado e nos confrontos com o Estado. Em alguns casos, como naquele dos partidos, eles são financiados também com dinheiro público; em outros, como no caso das organizações sindicais ou de empreendedorismo, mesmo regendo-se exclusivamente por financiamento privado, têm uma tarefa prioritária de representação e contratação de interesses também nas fronteiras do Estado. São, enfim, outras instituições da mais estrita natureza privada: são aquelas organizações frutos da livre vontade dos cidadãos de se organizarem para intervir também, mas

¹⁴³ Paolo Mancini, professor de Sociologia das Comunicações na Faculdade de Ciência Política da Università di Perugia, Itália.

não exclusivamente, sob argumentos de interesse público, não necessariamente ligados ao campo de competência do Estado.

Para Mancini, o que determina a inserção da comunicação destas instituições naquele âmbito de pública é a **finalidade**: a sua comunicação não deve ser orientada para obtenção de uma utilidade econômica imediata (a venda de um produto, uma troca etc.). É esta a dimensão definidora que, mais do que outras, delimita o campo da comunicação pública, distinguindo entre comunicação lucrativa e comunicação não lucrativa, embora a comunicação institucional já seja um conceito consagrado no âmbito das relações públicas nas organizações privadas. Isso não impede, então,

que algumas organizações orientadas para o lucro possam investir em comunicação sem fins lucrativos: é o caso das organizações econômicas que se fazem promotoras dos valores sociais geralmente aceitos ou de serviços de interesse social. A distinção entre organizações lucrativas e não lucrativas tem, obviamente, raízes jurídicas, mas encontra também amplo espaço na literatura especializada, seja do campo da comunicação, seja do marketing. Em particular, a referência do dever é de Philip Kotler e ao seu livro “Marketing para organizações que não visam lucro”, no qual o autor teoriza a aplicação nas organizações sem fins lucrativos dos princípios do marketing comercial. Os diferentes serviços públicos, os hospitais, as escolas devem desenvolver atividade de aproximação e depois também estratégias de comunicação visando a responder melhor às exigências e reivindicações desses cidadãos. Evidentemente, isto parece antes de mais nada desnecessário em uma situação de concorrência com outras organizações, também privadas, mas não se pode ignorar que em uma condição de monopólio, como é agora na Itália para muitos serviços públicos, as estratégias de marketing concentram-se em adequar melhor os serviços oferecidos às exigências dos usuários, transformando uma organização complexa orientada ao produto.

A terceira dimensão que pode delimitar o campo da comunicação pública é a que estuda o **objeto**: aqui, define-se como pública a comunicação que tem por objeto os “negócios” de interesse geral (ARENA, 1995), aqueles que os ingleses definem como *public affairs*, cuja tradução nem sempre reflete plenamente o significado do termo. Essa definição de comunicação pública deriva também dos “objetos” aos quais se aplica e não só aos sujeitos que a praticam. “Os negócios de interesse geral”, na tradução literal, são aqueles que contemplam toda a comunidade, que produzem efeitos, antes de mais nada, sobre a interação entre os diversos sistemas sociais nos quais esta se articula e, depois, sobre a esfera privada envolvida. “A individualização dos ‘negócios de interesse geral’ não é coisa fácil também porque as dimensões do público e do privado tendem a confundir-se

sempre mais freqüentemente e a conjugar-se com base em combinações sempre novas” (Idem, p. XI).

Nessa concepção de Mancini, a comunicação pública inclui a comunicação dos entes governamentais, das instituições complexas, públicas, privadas e semipúblicas, objetivando de maneira sistemática a atuação em um campo que não é aquele dos interesses exclusivamente privados, ao contrário, aquele das funções socialmente relevantes (GALLINO, 1993). Não se refere, portanto, somente ao âmbito dos atos normativos, mas também às iniciativas voltadas a favorecer a relação entre cidadãos e instituições, a promover as iniciativas e os serviços oferecidos, a promover valores e imagens de interesse geral. Essa interpretação inclui, no campo da comunicação pública, a promoção dos valores e ideias que pertencem à sociedade inteira e que, ainda uma vez, não visam a realização do lucro.

A partir dos objetos da comunicação pública, definidos genericamente, se introduzem duas noções que constituem o seu corolário imprescindível: a publicidade e a sociedade civil. Antes de mais nada, é necessário esclarecer o equívoco com a publicidade comercial; evidentemente, este não é campo de interesse a que se refere o autor. A publicidade que se aborda também aqui é aquela “propriedade das instituições de serem acessíveis, abertas ao público e disponíveis para fornecer informações de interesse geral” (MANCINI, 2008, p. XII), a publicidade de Bobbio, mencionada no Capítulo 2.

Desse pressuposto, segundo Mancini, nascem dois diferentes campos de ação e discussão que podemos definir como um passivo e outro ativo. No primeiro caso, a instituição fica à mercê da demanda, dos controles e das verificações que sujeitos, externos, queiram fazer. Não intervém ativamente na produção das notícias, limita-se a aplicar e salvaguardar a maior “transparência” sobre seu trabalho. No segundo caso, é a própria instituição que promove um fluxo comunicativo externo veiculando conhecimento, mas também intervindo, ou se aproximando de intervir, sobre percepções e sobre comportamentos de seus referentes. Em uma concepção mais geral e abandonando o âmbito das instituições envolvidas, publicidade se refere à discussão pública proveniente da sociedade civil sobre argumentos de interesse geral. Em particular, é esta a interpretação proposta por Habermas, a que nos referimos anteriormente.

O que defendemos na tese é que o Estado seja necessariamente ativo sempre que a informação em pauta significar garantia de direitos fundamentais. O termo *publicness*, que citamos no segundo capítulo, identifica bem a visão mais geral da comunicação pública que foi primeiramente tratada: a referência é, de fato, de todas as diversas formas de comunicação que contemplam as tarefas de interesse geral.

A sociedade civil é o lugar da publicidade e da comunicação pública; é como afirma Privitera, referindo-se à teoria habermasiana da esfera pública, “a infraestrutura da esfera pública” (PRIVITERA, 2001, p. 86). A sociedade civil é, portanto, o principal referente da comunicação pública.

Vistos esses pressupostos, Mancini propõe uma articulação da comunicação pública organizada a partir das abordagens “muito difusas” no campo profissional. Ele sugere duas diferentes compleições: uma, mais geral, contempla o âmbito das funções que a comunicação abrange, seja horizontalmente (pondo em contato os diversos sistemas sociais entre eles), seja verticalmente (permitindo ou concordando o que é a comunicação entre as instituições e os membros que não fazem parte ou que são interessados em sua atividade). Distingue, conseqüentemente,

uma **comunicação funcional**, com finalidade de estabelecer e exprimir o âmbito das tarefas dos assuntos de cada sistema social quer no confronto com outros sistemas, quer nos confrontos entre possíveis interessados, e uma **comunicação com funções de integração simbólica**, destinada à circulação de valores e símbolos de interesse geral. No primeiro caso, a comunicação assume funções ordenadoras da complexidade social, no segundo contribui para determinar o imaginário que caracteriza cada comunidade. Nos dois casos, a comunicação pública desempenha tarefas fundamentais de integração social, tanto no aspecto funcional quanto no simbólico. Essa distinção tem um caráter abstrato/teórico, enquanto na prática cotidiana os dois âmbitos tendem continuamente a se sobrepor e a se confundir (2008, p. 98).

Uma segunda construção pode ser proposta a partir do encontro entre as três dimensões já descritas: promotores/patrocinadores, finalidade, objetos. É a tipologia proposta por Mancini, abordando três aspectos e com maior repercussão na fase do processo de profissionalização que está atravessando a área da comunicação pública: a **comunicação da instituição pública**, a **comunicação política** e a **comunicação social**.

Essa tipologia apresenta alguma dificuldade e inquestionável sobreposição, lembrando o ponto de vista de Thomas Janoski, ao tratar do espaço

público. O motivo é que: a comunicação é objeto complexo em que não é sempre fácil distinguir as diversas e muitas vezes contrastantes finalidades. Além do mais, o tema da comunicação pública ainda pode ser interpretado à luz dos processos das diferenciações sociais que acompanham o desenvolvimento da atual sociedade complexa. Como tal, esse tema contempla a fragmentação e a articulação nem sempre linear desses processos.

Roberto Grandi¹⁴⁴ também considera a comunicação pública um conjunto de processos de comunicação caracterizados por seus objetos — de interesse geral — mais do que pelos sujeitos agentes. O que chama nossa atenção é a constância das citações desse interesse — público ou geral — sem que se consiga extrair um conceito objetivo. Maria Piemontese¹⁴⁵ endossa o pensamento de Grandi, mas, tendo como referência uma literatura de caráter mais linguístico, fala também de comunicação pública como uma comunicação que tem por objeto “atividades de interesse geral”, em outras palavras, de uma comunicação caracterizada mais por objetos do que por sujeitos. No caso dos linguistas, esses objetos são constituídos por “textos de interesse geral ou de relevância pública”, enquanto “parte não só relevante, mas constitutiva do sistema inteiro de eventos comunicativos que definem toda sociedade, como a nossa, sempre mais articulada, complexa e democraticamente organizada (ou por organizar)” (PIEMONTESE, 1999, p. 71). Grandi ainda lembra que

Às vezes o interesse geral é definido em contraposição a um outro tipo de interesse socialmente definido. Stefano Rolando fala da área pública, contrapondo-a com a de mercado; Paolo Mancini retoma definições de Luciano Gallino, de funções socialmente relevantes contrapostas ao campo do lucro ou dos interesses exclusivamente privados; Giorgio Fiorentini enfatiza a contraposição entre o particularismo da empresa privada, e do consumidor ao qual se volta, e o maior universalismo do interesse geral, que é próprio do ente público (p. 58).

Justamente por se caracterizar pelos objetos, o autor considera possível sustentar que os sujeitos da comunicação pública possam ser, em abstração, tanto instituições públicas como privadas, tendo em vista que não se trata

¹⁴⁴ Roberto Grandi, professor na área de Ciência da Comunicação na Università di Bologna, Itália.

¹⁴⁵ Maria Emanuela Piemontese, professora associada e pesquisadora da Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

de uma contraposição entre dois sujeitos que sozinhos preenchem todo o campo das possibilidades, mas de uma contraposição entre sujeitos que se encontram nos dois extremos de um *continuum*, dentro do qual há diversas instituições e organizações que apresentam, às vezes, características de ambos (Figura 11).

Figura 11. Sujeitos e objeto da comunicação pública
Fonte: Mariângela Haswani.

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

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

Sistematizamos para as finalidades da tese o pensamento comum entre esses autores em subáreas, cada uma delas com potencial para expansão, dentro de suas características próprias, expostas a seguir (Figura 12), conforme a divisão proposta por Mancini.

Figura 12. O âmbito da comunicação pública
 Fonte: Mariângela Haswani, a partir de Paolo Mancini, 2008.

4.2 A comunicação da instituição pública

A comunicação da instituição pública é citada e descrita pela maior parte dos autores consultados, mas suas abordagens não são idênticas; podemos afirmar que aspectos apresentados por um autor são complementados pelo pensamento de outro; juntas, as propostas podem nos levar à composição de um conceito sem dúvida mais abrangente, talvez mais completo.

A maioria dos pesquisadores define como institucional a comunicação realizada pela administração pública e por quaisquer entes envolvidos com o serviço público cuja finalidade seja a organização de um sistema integrado de comunicação que garanta, em primeira instância, publicidade e compreensão das produções

normativas (VIGNUDELLI¹⁴⁶, 1992) e que assegure serviços de informação “capazes de satisfazer específicas necessidades dos usuários” (ROLANDO, 1992, p.138). A condição necessária é que tal 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. Nessa perspectiva, a comunicação institucional é uma parte da comunicação pública, considerada um grande aglomerado que assume o aspecto de uma atividade prevalentemente informativa, limitada a auxiliar o cidadão a mover-se no labirinto da burocracia.

Alessandro Rovinetti¹⁴⁷ amplia essa perspectiva destacando a articulação da comunicação institucional em uma multiplicidade de funções que ele aponta como “direito, serviço, imagem, diálogo, conhecimento, organização” (ROVINETTI, 1992, p. 38). A comunicação das instituições é vista, aí, como um processo que 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. A comunicação, segundo o autor, deve tornar-se ela mesma um serviço que as administrações públicas, dos ministérios às organizações dos municípios, devem fornecer à coletividade. Entre os resultados mais importantes desse processo, Rovinetti sublinha a definição de “uma imagem coordenada e complexa da administração como um todo” (Idem, p. 45), imagem que dentro dela sensibiliza o quadro pessoal às escolhas e às estratégias do ente e orienta-o a trabalhar para a realização de um projeto, enquanto fora dela dá nova credibilidade à administração, que demonstra ser capaz de dialogar com os próprios cidadãos e com as mídias.

Franca Faccioli considera, na mesma direção, a comunicação institucional como eixo central da comunicação pública, a base que rege o processo inteiro e condiciona seu sucesso. Se a administração que está em contato cotidianamente com o próprio público não é capaz de promover consciência e

¹⁴⁶ Aljs Vignudelli é professor de Direito Constitucional na Università degli Studi di Modena. Tem, no currículo, pesquisas desenvolvidas em diversas universidades italianas, como a Università degli Studi di Bologna, em Direito Constitucional e em Ciências Administrativas.

¹⁴⁷ Alessandro Rovinetti, professor de Teoria e Técnica da Comunicação Pública na Università di Pesaro-Urbino e na Università di Catania. É secretário-geral da Associação Italiana da Comunicação Pública e Institucional.

responsabilidade, tanto em seu interior com seus funcionários, quanto em seu exterior entre seus utentes, sobre as escolhas que orientam as políticas de serviço público, “faltarão aquela base de conhecimento comum, sem a qual um processo de comunicação pública não pode se realizar” (2000, p. 140).

A comunicação da instituição pública de Paolo Mancini (2008) é aquela proveniente das instituições públicas de fato e consideradas pelo objeto da sua atividade. Caracterizam especificamente essa tipologia a comunicação institucional (destinada a promover a imagem das instituições) e a comunicação normativa (que veicula as informações sobre as atividades decisórias) (VIGNUDELLI, 1992). Volta, nesta tipologia, o tema da transparência. As instituições públicas podem abordar também atividades de comunicação social no momento em que oferecem serviços e promovem valores. Enquadraria-se, nos ajustes conceituais descritos no Capítulo 3, na categoria **informação**.

A definição proposta por Roberto Grandi apresenta maior detalhamento e se vale — segundo o autor, “instrumentalmente e impropriamente” — da delimitação proposta por Harold Laswell para a comunicação de massa, tomando por base o chamado “postulado de Laswell”, que se compõe de uma extensa pergunta (*Who says what in what channel to whom with what effect?*) assim decomposta:

quem: a comunicação da instituição pública é aquela comunicação realizada por uma administração pública (ente público ou serviço público), seja central ou periférica, e reconhecida como tal; esta atribuição deve poder ser operada por qualquer um¹⁴⁸, mediante a presença, explícita e clara, da assinatura da fonte;
diz o quê: divulga a produção normativa, as atividades, a identidade e o ponto de vista da administração;
por meio de quais canais: utiliza, de maneira possivelmente integrada, todas as mídias e canais disponíveis (desde os murais até as novas tecnologias em rede), por meio de uma oportuna declinação dos relativos registros comunicativos;
a quem: aos cidadãos ou às organizações, quando se apresenta como comunicação externa direta; aos meios de massa, quando quer atingir os cidadãos ou as organizações através da mediação de cabeçalhos informativos; a quem opera dentro das instituições públicas, quando se apresenta como comunicação interna;
com quais efeitos: garantir aos cidadãos o direito de informação (principalmente o direito de se informarem e de serem informados); construir e promover a identidade do ente público para reforçar as relações entre os subordinados e a administração, de um lado, e entre os cidadãos e o ente, de outro; oferecer a possibilidade aos cidadãos de exprimir de maneira ativa e substancial os direitos de cidadania, a fim de se tornarem co-responsáveis pela solução de

¹⁴⁸ Cabe notar que o autor considera, aqui, a figura dos prestadores terceirizados de serviço público, uma tendência em crescimento no Brasil.

problemas de interesse geral; produzir uma transformação radical de mentalidade dentro da administração pública, que deverá reconhecer a comunicação como recurso estratégico para a definição das relações com os cidadãos (p. 55).

Da perspectiva de Grandi (dos destinatários das mensagens estatais), extraímos a que consideramos mais apropriada para os objetivos da tese, esquematizadas na Figura 13. Diferente das divisões de públicos das organizações do mercado, a comunicação estatal tem acesso censitário: todos os que se encontram no território nacional — residindo ou transitando — são alvos da comunicação oficial.

Entre os estudiosos que se empenharam em detalhar os âmbitos da comunicação da instituição pública, figura o pioneiro Stefano Rolando, que, partindo de sua experiência como diretor-geral na presidência do Conselho dos Ministros — responsável pelo departamento para a Informação e a Editoria —, indicou, com vistas aos segmentos destinatários, os conteúdos, os meios utilizados, as dimensões econômicas, a duração no tempo, a extensão no espaço, 18 tipos de comunicação institucional que não se excluíam reciprocamente, mas que ilustravam os diversos âmbitos pragmáticos atuais e potenciais de intervenção. Esses tipos foram, mais tarde, reagrupados pelo próprio Rolando em cinco áreas que, no Brasil, têm sido contempladas 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 promoções¹⁴⁹), 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 ao turismo, cultura e identidade (muito comum nas três instâncias de poder do Brasil).

¹⁴⁹ No Estado de São Paulo, por exemplo, a campanha da Nota Fiscal Paulista, que visa combater a sonegação, devolve aos contribuintes parte dos tributos estaduais recolhidos quando de suas compras com nota fiscal e, ainda, dá prêmios em dinheiro aos inscritos no programa.

Figura 13. Destinatários das mensagens estatais que garantem direitos
 Fonte: Mariângela Haswani.

Franca Faccioli (2000), cujo pensamento converge com o dos demais pesquisadores, acrescenta que a comunicação das instituições públicas atende a duas exigências distintas: informar os cidadãos sobre seus direitos e à transparência e promover processos de inovação institucional, especialmente na difusão de serviços que respondem às exigências dos cidadãos. Para isso, a comunicação da instituição pública responde a precisas funções: “informar sobre as próprias obras, escutar as exigências dos cidadãos, contribuir para reforçar a relação social, valorizar o cidadão como ator dos processos de transformação, e acompanhar a mudança, tanto dos comportamentos, quanto da organização social” (2000, p. 54). Interessa observar como a definição de Faccioli percorre todas as etapas do processo — da informação ao compartilhamento — naquelas funções já mencionadas. Também ela apresenta dimensões — parcialmente sobrepostas — da comunicação da instituição pública, que detalhamos a seguir.

4.2.1 A comunicação normativa

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

Gregorio Arena¹⁵⁰ nomeia a comunicação normativa como **comunicação jurídico-formal**, que tem por objetivo a regulação jurídica das relações entre os membros do ordenamento, serve para “aplicar normas, fornecer certezas, obter a cognoscibilidade jurídica de um ato e outras atividades similares”. Segundo o autor, trata-se de uma comunicação usada sobretudo dentro do modelo tradicional de administração, chamado de regulação. Os exemplos vão das certificações, verbalizações e notificações às “publicações legais, as coletâneas oficiais de atos, os afixos nos murais, os depósitos permanentes de documentos com exposição ao público, os registros e similares” (1999, p. 19).

Autores como Rolando, Rovinetti, Mancini, entre outros, apresentam esses mesmos conceitos da comunicação normativa, com variações apenas de redação ou estilo, mas não dos princípios que norteiam essa dimensão. Todavia, embora seja consensual a necessidade da comunicação das leis, uma crítica bastante severa aparece em estudiosos que tratam do tema sob a ótica da linguagem empregada nesta divulgação das leis e dos meios utilizados para a finalidade. Faccioli diz que

A comunicação normativa é a base da comunicação pública; não é pensável, de fato, qualquer atividade de relação e de troca entre as instituições do Estado e os cidadãos, se estes não são colocados em condições de conhecer e de compreender as leis. Dois são os aspectos a se considerar: a escrita das disposições normativas e sua publicidade. Em relação ao primeiro aspecto, é sabido o quão “obscura” é a linguagem das leis e como elas utilizam uma terminologia técnica que se destina aos envolvidos diretamente nos

¹⁵⁰ Gregorio Arena, professor de Direito Administrativo na Faculdade de Economia da Univesità di Trento, Itália.

trabalhos em questão e resulta incompreensível para a maioria do público (FACCIOLI, 2000, p. 46).

A propósito, Lawrence Friedman¹⁵¹ afirma que a obscuridade da linguagem jurídica objetiva legitimar a autoridade do sistema jurídico, na base do segredo e de sua separação dos cidadãos. Para o autor, a “linguagem jurídica é uma linguagem especial, e, por isso, é especial também a profissão jurídica. A educação em uma atividade técnica muda uma ocupação para uma ‘profissão’. A linguagem jurídica, por isso, possui um valor simbólico; é um sinal de *status* e não só um instrumento de comunicação” (1978, p. 431).

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

Quando passamos ao modo como são publicados os textos, chegamos aos Diários Oficiais, instrumentos necessários de publicidade das informações sobre disposições normativas, mas certamente insuficientes para um efetivo conhecimento por parte do público. De fato, os cidadãos deveriam saber que uma lei do seu

¹⁵¹ Lawrence Friedman, professor americano de Direito, especializado em História Legal da América. Na carreira, teve passagem por importantes escolas, como Stanford Law School, University of Chicago Law School e Saint Louis University, entre outras.

interesse está publicada em determinado número do *Diário Oficial* de modo a poder procurá-la e, ainda, de conseguir compreender o que diz o texto relacionado a ela. Aínis sublinha como a publicação no *Diário Oficial* pressupõe um conhecimento hipotético e virtual do direito escrito, sabendo-se que a mesma tiragem do periódico oficial garante uma única cópia para aproximadamente 2.800 habitantes¹⁵² e, portanto, circula mais nos escritórios das instituições sem realmente atingir os cidadãos. Aqui se encontra a finalidade da comunicação normativa: fazer com que a informação das leis chegue ao cidadão por meios de difusão mais oportunos e acessíveis e que o texto seja redigido de modo compreensível e claro.

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

4.2.2 A comunicação para promoção da imagem

Esta modalidade de comunicação também aparece com nomes diferentes, de autor para autor, embora na essência mantenha suas principais características de conquistar confiança e aprovação dos cidadãos, seja para angariar colaboração com ações do governo, seja para obtenção de futuro sucesso eleitoral.

Franca Faccioli afirma que a comunicação para a promoção da imagem é semelhante às políticas de construção da imagem da empresa adotadas no mercado e reprová que tais campanhas não se deem conta da “estreita relação” que

¹⁵² O *Diário Oficial do Estado de São Paulo* tem uma tiragem diária de 14.509 exemplares em cinco cadernos: *Executivo 1* para normas gerais e específicas do governo do Estado (4.677 exemplares), *Executivo 2* para as normas referentes ao funcionalismo público (2.170 exemplares), *Cidade de São Paulo* para as normas da Capital (6.757 exemplares), *Empresarial* para normas e divulgações organizacionais (885 exemplares) e *OAB* (20 exemplares). Na internet, o *Diário Oficial* está disponível para consultas gratuitas no endereço www.imprensaoficial.com.br. A população estimada do Estado, em janeiro de 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de 41.384.039 habitantes.

se deve haver “entre aquilo que uma campanha de promoção de imagem de um ente diz e aquilo que esse mesmo ente faz” (2000, p. 54).

É possível que a autora se refira a uma publicidade como aquela diuturnamente veiculada nos meios de massa do Brasil, exaltando feitos governamentais (federais, estaduais e municipais) e que consome a maior parte das verbas empregadas em comunicação pelas instâncias estatais. Para se ter uma ideia, em 2008 o governo federal brasileiro empregou quase 2 bilhões de reais em publicidade oficial, conforme reportagem da revista *Meio e Mensagem* (2009, p. 32-33). Inclui-se, nesse valor, a veiculação de descobertas e implantações da Petrobras, empresa estatal que lidera o *ranking* das maiores do país. A assinatura dos comerciais de televisão e anúncios nos meios impressos traz consigo o *slogan* “Brasil, um país de todos”, que vem marcando os anos de mandato de Lula, atual presidente da República.

Giovanna Gadotti¹⁵³ considera que, mesmo quando se apresenta aparentemente como atividade informativa, esta comunicação evidencia o nexo entre o desenvolvimento das atividades de comunicação e as exigências de legitimação e de modernização do poder público. Esse tipo de mensagem, portanto, segundo a autora, não é só informativo, mas também persuasivo, à medida que deve induzir o cidadão a encontrar na norma publicada uma utilidade individual e coletiva e, assim, “a dispor-se colaborativamente nos contatos com a administração que comunica”.

Por meio da atividade de promoção de imagem, o Estado visa a conseguir consenso sobre a operação e sobre o seu papel desenvolvido nas diversas esferas da vida pública. Esse tipo de comunicação utiliza todas as técnicas da retórica colocadas em prática pela publicidade comercial para “informar” de modo persuasivo e envolver o público. Exemplos dessa comunicação, no Brasil, são as campanhas de divulgação das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, com o slogan “Brasil, um país de todos”, e as das obras em diversos setores do governo do estado de São Paulo, que traz o slogan “São Paulo é um estado cada vez melhor”.

O portal da Secretaria de Comunicação (Secom) do governo federal do Brasil traz no campo Publicidade o título Campanhas de Publicidade Institucional. Ali

¹⁵³ Giovanna Gadotti, professora e pesquisadora em Semiótica na Comunicação Pública e Institucional na Università degli Studi di Trento, Itália.

estão listados e acessíveis ao público os filmes de promoção de imagem veiculados pela televisão desde 2003. Desde então, 31 comerciais foram exibidos, destacando os benefícios que as ações do governo trazem para o país.

Giovanna Gadotti (1993) distingue outro tipo de promoção de imagem da administração pública: aquele sobre os próprios serviços, sobre a sua fruição, sobre o seu funcionamento. Esse tipo de comunicação visa a incrementar o uso dos serviços públicos por meio da exposição das possibilidades e das vantagens que oferecem. Nesse sentido, confunde-se ou se sobrepõe a outras dimensões da comunicação estatal, como a de serviço e a de cidadania.

Mesmo destacando a validade das técnicas publicitárias para a realização de momentos de comunicação entre o Estado, suas administrações e os cidadãos para contribuir para um processo de crescimento civil e social, alguns autores ressaltam como o recurso da publicidade, se usado impropriamente, podem acabar em resultados negativos, que, em lugar de desenvolver tais processos, podem bloqueá-los. Gadotti entende que o risco principal é o uso instrumental da publicidade por parte dos entes públicos para mascarar as próprias inobservâncias e os atrasos; é notável como este modo de proceder produz o “efeito bumerangue”, à medida que suscita nos cidadãos expectativas superiores ao que de fato pode oferecer. Outro risco é usar a publicidade como finalidade em si mesma, separada de um plano de marketing ou de um planejamento estratégico de comunicação.

Convém observar que a publicidade é um dos braços da comunicação pública que, apesar de mais visível, nem sempre é mais útil. Sua eficácia dependerá do que se quiser comunicar, do público a que se destinar, do contexto no qual opera e da sua relação com as outras modalidades de comunicação. Sua utilidade pode ser muito limitada se representar somente uma iniciativa de difusão publicitária, nos moldes comerciais.

Importa considerar, também, outras contribuições que o recurso da publicidade pode dar ao setor público. Nesse sentido, Giovanna Gadotti propõe um caminho interessante, destacando quatro vantagens principais: 1. a grande visibilidade; 2. a boa memorização; 3. a fixação de símbolos eficazes; 4. a aquisição de um espaço autossugestivo de comunicação. A publicidade, de fato,

faz visível a administração pública e ação que esta quer fazer conhecer; ela recorre a frases breves e fáceis de lembrar que chamam a atenção e remetem imediatamente ao tema que se quer

tematizar. A publicidade, além disso, serve-se de um universo retórico capaz de criar símbolos eficazes e de fixá-los na mente do destinatário. Enfim, ela oferece à administração a possibilidade de tomar a palavra a respeito de determinadas questões sociais sem submeter-se às regras do *newsmaking* e ao filtro do jornalista e de constituir-se, portanto, um espaço auto-gerido de livre comunicação (GADOTTI, 1992, p. 84).

Para as finalidades da tese, a publicidade é, provavelmente, o mais eficiente meio para comunicar dados e fatos que sejam garantias de direitos. Para tanto, é necessário um programa que não apenas promova os feitos e a imagem estatais.

4.3 A comunicação política

Pesquisadores, analistas e consultores mencionam não só a proximidade como a relação entre a comunicação política e a área da comunicação pública. As concepções, porém, são divergentes. Rolando e Mancini pertencem ao bloco que, considerando o objeto da comunicação pública as tarefas de interesse público, afirmam que esta compreende em seu interior também a comunicação política e, em particular, a comunicação dos partidos políticos. Outros autores, como Mazzoleni¹⁵⁴, consideram a comunicação pública como subárea, um braço da comunicação política. Sob essa perspectiva, a comunicação pública “é destinada a tornar-se uma área sempre mais importante na *polis*, uma vez que permite aos públicos poderes conseguir as próprias finalidades institucionais, colocando em prática estratégias comunicacionais e utilizando as novas tecnologias, com o intuito de ativar um processo de interação entre instituições e cidadãos” (FACCIOLI, 2000, p. 38).

Apesar da inexistência de uma definição unívoca de comunicação política, é opinião entre os estudiosos que ela se ocupa da relação entre o sistema político, com particular atenção aos partidos políticos e à competição eleitoral, e o sistema das mídias e os cidadãos eleitores. Mazzoleni considera comunicação política como “a troca e o confronto dos conteúdos de interesse público-político

¹⁵⁴ Gianpietro Mazzoleni, professor de Sociologia da Comunicação de Massa e de Comunicação Política na Università di Milano, Itália.

produzidos pelo sistema político, pelo sistema das mídias e pelo cidadão-eleitor” (1998, p. 61).

Sobre a centralidade assumida pelas mídias nas campanhas eleitorais, Franca Faccioli reúne autores e opiniões que tratam da arena política, na qual as mídias se colocam como os principais artífices da construção e da representação do “produto política”:

Mario Morcellini evidencia como o elemento mais característico desta fase é constituído “pela maciça intervenção das mídias de massa (em particular, da TV), e pelo recurso aos mecanismos — considerados modernos e ‘científicos’ — de espetacularização das opiniões por meio da amplificação das pesquisas” (Morcellini). Mario Livolsi destaca como nas eleições de 1994 se verificou um entrelaçamento entre o protagonismo de líderes que tendem a personalizar o debate político em detrimento dos conteúdos e um estilo televisivo baseado no confronto, na espetacularização e na dramatização (Livolsi). As mídias determinaram, assim, a cultura e os códigos da comunicação política e definiram tempos e as ocasiões do debate político (Livolsi). Sara Bentivegna sublinha como o sistema das mídias não se limita mais “a oferecer espaços e modalidades comunicativas em resposta às demandas provenientes do sistema político”, mas elabora modelos comunicativos aos quais os atores políticos se adequam (Bentivegna) (FACCIOLI, 2000, p. 48).

Os meios de comunicação de massa constituem, ao que tudo indica, a instituição que elaborou uma lógica própria de interpretação dos acontecimentos e cuja postura é de competição no processo de construção social da realidade, com as lógicas das outras instituições, em particular com aquelas do sistema político e, dentro deste, com os partidos. Também aí os estudiosos não são unânimes: alguns acreditam que já exista uma midiatização de massa da esfera pública, outros consideram que a lógica dos meios de massa seja só mais uma entre outras. Faccioli observa que a comunicação política se volta ao cidadão na sua veste de eleitor e se move na dimensão da polarização entre disputas e temas com posições contrapostas. O carácter de controvérsia oferecido pela mídia é, ainda mais, solicitado pela representação do sistema político: o conflito faz notícia muito mais que o acordo e constitui um dos aspectos da espetacularização da arena política.

Essa natureza de confronto é geralmente mais enfatizada nos períodos das campanhas eleitorais, mas está presente também no cotidiano das políticas de governo, no qual frequentemente a informação cede lugar à representação do jogo das diversas forças em campo, jogo tornado mais expressivo pela polarização do conflito entre algumas coalizões e não mais entre tantos partidos, polarização que

facilita o relato da política como confronto entre personagens — os líderes das diversas coalizões.

Sérgio Costa, ao analisar aspectos da relação entre a comunicação política e a mídia, afirma que a opinião pública é constituída pela ação dos diferentes atores sociais e não assume, imediatamente, a forma de decisões políticas. Essa “conversão”, diz ele,

ocorre conforme um modelo de dois níveis que descreve o *‘policy process’*. No primeiro estágio, verifica-se a formulação pública a apresentação de posicionamentos acerca de determinado problema.[...] Somente quando a questão tematizada é assimilada pelo sistema político — segundo estágio — é que ela pode transformar-se numa decisão concreta (2002, p. 17).

Desse modo e na contramão dos interesses da mídia, o governo procura assumir o tratamento dos problemas cujas soluções encontrem a aceitação mais ampla possível, evitando questões controversas. Nessa medida, o governo é ao mesmo tempo destinatário e coformador ativo da esfera pública, estimulando a discussão daqueles problemas que revelem boas perspectivas de “carreira” dos temas que sejam potencialmente conflitivos ou cujo tratamento ameace os interesses políticos estabelecidos. É o caso da insistência dos mandatários do legislativo brasileiro na instalação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) e seu prolongamento no tempo: rendem manchetes nos noticiários durante semanas e até meses.

Considerando as características das demais áreas da comunicação pública, a comunicação política pode ser entendida como tendo por objeto temas de interesse geral, mas também de caráter privado, particular dos partidos políticos e de outras instituições, tanto privadas, quanto públicas. Essa definição, que encontra concordância na maior parte dos estudiosos, caracteriza os cidadãos como sujeitos de comunicação política em sua veste de cidadãos eleitores e não tanto usuários de serviços públicos, como no caso da comunicação das instituições públicas.

A nosso ver, a comunicação política é uma vertente da comunicação pública. Quando um governo — sempre visto como o braço material do Estado abstrato — publica uma informação ou a disponibilidade de um serviço que garante um direito fundamental, não necessariamente executa um ato político, mas jurídico (princípio da legalidade). Também não necessariamente deseja persuadir as

audiências a tomar atitudes ou adotar alguma conduta ou, ainda, dispensar apoio político à administração sob seu mandato.

4.4 Comunicação social

Esta dimensão da comunicação pública, preconizada por Mancini, apresenta como principal característica a presença não só de atores estatais, mas também privados, envolvidos em questões de interesse recíproco, quer na obtenção de vantagens particulares e organizacionais, quer na consecução de ações afeitas fundamentalmente à sociedade como ente coletivo.

4.4.1 A comunicação social fraterna

A expressão comunicação social tem origem no Concílio Ecumênico Vaticano II, ocorrido nos anos 1960, ocasião em que a Igreja Católica elaborou o documento “Decreto Inter mirifica”, visando principalmente situar as normas eclesiais no concernente aos meios de comunicação. No trecho introdutório, diz que

Entre as admiráveis invenções da técnica, que de modo particular nos tempos atuais, com o auxílio de Deus, o engenho humano extraiu das coisas criadas, a mãe-igreja, com especial solicitude, aceita e faz progredir aquelas que de preferência se referem ao espírito humano, que rasgaram caminhos novos na comunicação fácil de toda sorte de informações, pensamentos e determinações da vontade. Dentre estas invenções, porém, destacam-se aqueles meios que por sua natureza são capazes de atingir e movimentar não só os indivíduos, mas as próprias multidões e a sociedade humana inteira, como a imprensa, o cinema, o rádio, a televisão e outros deste gênero, que por isto mesmo podem ser chamados com razão de instrumentos de comunicação social (Documentos Pontifícios, p. 145, apud KUNSCH, 1997, p. 67).

O sentido estrito contido no documento eclesial não se manteve intacto, mas a expressão continuou sendo empregada em instituições estatais e organizações privadas, do mercado e do terceiro setor. O invólucro coletivista e fraternal não resistiu às adaptações da comunicação institucional privada, mas parte desse espírito comunitário é resgatada em algumas abordagens da comunicação pública.

A comunicação social tem como hipótese tratar do mesmo âmbito da “comunicação de solidariedade social da área não lucrativa”, ou seja, “os grandes

temas sociais a respeito dos quais é necessário sensibilizar a opinião pública”, a respeito do papel dos atores e aos objetivos que se quer atingir. Tais temas são promovidos pelas instituições do Estado que “se propõem a dar elementos de conhecimento e conscientização aos cidadãos em relação aos problemas de interesse coletivo, também na perspectiva de convencê-los a mudar seu comportamento” (FACCIOLI, 2000, p. 54).

Entre os filmes elaborados e exibidos pela Secom, o intitulado “Lágrimas” convoca o público a procurar bens culturais roubados. O texto, coberto por imagens de peças da arte sacra brasileira, diz:

Quando um bem cultural é roubado, perdemos parte importante da nossa identidade e da nossa história. Proteja o patrimônio cultural brasileiro. Veja no site do IPHAN a lista e as fotos dos bens procurados. Comprar e vender peças de arte ou antiguidades roubadas é crime. Governo Federal. Brasil, um país de todos. (http://www.youtube.com/watch?v=LvfchiSiQTA&feature=player_embedded).

Outro exemplo, é a campanha “Disque 100”, assinada pela Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, em cujo comercial aparecem partes dos rostos de crianças e adolescentes, trazendo ao fundo a locução:

Hoje, no Brasil, milhares de crianças e adolescentes sofrem violência sexual. E para mudar esta realidade só é preciso uma coisa: atitude. Denunciar o abuso e a exploração sexual contra crianças e adolescentes é simples: ligue 100. A ligação é gratuita e pode ser feita das 8 às 22 horas. Sem o seu apoio não existe proteção. Denuncie, ligue 100.
Brasil: quem ama, protege.
Secretaria Nacional dos Direitos Humanos
Brasil, um país de todos.
Governo Federal.
(http://www.youtube.com/watch?v=aZ0cHFPP_kE&feature=player_embedded)

Nestas duas situações, realizam-se a informação sobre temas sociais que requerem solução, a necessidade de envolvimento da sociedade e os canais disponíveis para a colaboração — em ambos os casos, denúncias.

4.4.2 A comunicação de serviço

A comunicação de serviço, assim nomeada por Gregorio Arena, também aparece em Stefano Rolando, em Franca Faccioli, em Roberto Grandi, em Paolo Mancini, em Alessandro Rovinetti e em outros autores, nem sempre com a mesma nomenclatura, mas com definições muito próximas, quando não idênticas. Trata-se de uma modalidade direcionada a “informar os cidadãos sobre as diversas formas de funcionamento das repartições públicas, suas normas aplicadas, as prestações (de serviço) oferecidas” (ARENA, 1999, p. 20). O caráter desta classe de informação se apresenta sob dois aspectos: são informações que, em si, constituem já um serviço ao cidadão e, ao mesmo tempo, parte integrante do serviço oferecido pela administração. No primeiro caso, poderíamos afirmar que é um dever da administração fornecer aos cidadãos informações, as mais claras e compreensíveis possíveis, sobre regras referentes à própria atividade: “É responsabilidade da administração não só fornecer o serviço, mas também fornecer instruções para o uso deste serviço, sem dar por certo, como normalmente ocorre, que o cidadão deva já ter conhecimento sobre as regras” (Idem, p. 20). No segundo caso — de comunicações que são parte integrante do serviço oferecido pela administração —, deve-se sublinhar como se trata de comunicações que incidem sobre a qualidade do próprio serviço, condicionando suas modalidades de utilização e a percepção do serviço obtido por parte dos interessados.

É provável que o posicionamento de Arena encontre eco nas administrações públicas de países europeus ou outros em que a sociedade possua instâncias e mecanismos de participação e reivindicação dos serviços a que tem direito. Na maioria dos países da América do Sul, inclusive no Brasil, a maior parte das pessoas desconhece não apenas o rol dos serviços ofertados, mas também a tramitação que se deve cumprir para ter acesso a eles. De modo geral, o cidadão não tem sequer consciência do seu direito aos serviços. Para Anna Maria Campos, isso ocorre porque

a burocracia pública no Brasil opera sob um nível mínimo de pressão das clientelas, concebidas como objeto do governo e subordinadas às organizações públicas. Muito poucos são os que têm seus interesses representados nos órgãos do governo (os economicamente mais fortes). De modo geral, os grupos sem poder (as classes média e baixa) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma instituição pública.

Porque as clientelas são vistas como tuteladas, os serviços públicos são prestados como se fossem caridade pública. Em muitos casos, os próprios clientes encaram esses serviços como dádivas e se sentem na obrigação de retribuí-los (1990).

De fato, essa comunicação, também chamada de comunicação de utilidade pública, caracteriza-se pela específica dimensão de “serviço” que subteme a articulação dessa dimensão, mesmo sendo inegável que a função de utilidade esteja presente em todas as outras tipologias. Entram novamente nessa dimensão todos aqueles instrumentos informativos que cada administração pode predispor para orientar melhor o cidadão no labirinto dos serviços, como uma sinalização clara, os guias dos serviços, os números de telefone úteis, os totens, os sites, os vídeos etc.

Gregorio Arena ressalta dois aspectos importantes. Em primeira instância, lembra que aumentar o conhecimento dos cidadãos a respeito das características da atividade administrativa significa diminuir os riscos que podem ser verificados devidos à falta de informação. O autor destaca, ainda, que as modalidades com as quais as administrações comunicam os serviços constituem um indicador significativo da atenção que elas destinam ao cidadão, na medida em que comunicam em primeiro lugar por meio do seu próprio comportamento. Comunicam, por meio de modalidades de divulgação dos próprios serviços, de atitudes dos encarregados em contato direto com o público, o ambiente das repartições e, em geral, “o modo de ser e de representar das administrações frente aos cidadãos. Uma vez que também as modalidades de comunicação concretizam-se em um comportamento, explica-se porque na comunicação de serviço é importante não somente aquilo que uma administração faz, mas também como o faz, com qual tensão e atenção em relação aos cidadãos” (2004, p. 63).

Convém lembrar, aqui, o papel determinante que desenvolve o funcionalismo público por meio da comunicação interpessoal. É esta a modalidade de relação à qual os cidadãos sempre foram habituados e é parte integrante do serviço. O balcão de informações do posto de saúde ou o atendimento telefônico de um departamento é o cartão de visita que a administração apresenta ao cidadão que busca seu direito ao serviço. A comunicação interna tem, aí, papel preponderante para garantir que o contato se realize com precisão, respeito e gentileza.

4.4.3 A comunicação de responsabilidade social

A comunicação de responsabilidade social pode ser equiparada à que Kotler define como **marketing societal**, distinguindo-o do **marketing social**. Mancini (2008, p. 203) menciona que, no esquema gráfico adaptado por Ware, a comunicação de responsabilidade social provém das organizações alocadas no quadrante embaixo e à direita do esquema, aquele em que são incluídas empresas privadas e públicas financiadas por meio da venda de produtos e serviços. Nesse sentido, a comunicação de responsabilidade social pode envolver, também, os casos considerados ambíguos, com base no esquema interpretativo utilizado, da empresa privada voltada à produção de lucro, que intervém sobre temas de interesse geral. E, de fato, se definirá comunicação de responsabilidade social aquela que promove os interesses de uma empresa ou de um ente, associando-a à defesa do bem-estar do consumidor/usuário e, mais geralmente, de toda a comunidade. Também essa forma de comunicação pode se sobrepor a outras, já vistas anteriormente, e pode articular-se no seu interior de forma mais específica.

Não há dúvida de que nos últimos anos se tem verificado na sociedade uma grande mudança cultural e de costumes, originando uma sempre maior consciência a respeito das questões de interesse geral, que até agora não tinham recebido a intenção adequada. Basta pensar nos problemas ambientais como, em torno disso, esteja nascendo um interesse e uma mobilização anteriormente desconhecida. Isso é verdade também para muitos outros temas — como a saúde, a defesa das minorias etc. Essa mudança na sensibilidade social e cultural traz consigo o risco de um contraste, explícito ou latente, entre interesses comerciais privados e o respeito de critérios mais gerais e parâmetros de interesse coletivo. Muitas instituições públicas ou empresas privadas têm investido na defesa e na promoção dos temas e valores de interesse geral também em função dos seus próprios interesses. No entanto, dadas as controvérsias que envolvem o tema e as dificuldades na mensuração de aspectos imateriais, ainda não é possível avaliar, de fato, o real significado das ações dessas companhias.

Nesse sentido, pode-se prever na comunicação da responsabilidade social o caso de uma organização que identifique o próprio “produto” com a promoção do interesse geral. A comunicação de serviço público é deste tipo: as agendas que orientam os serviços públicos, os transportes, a saúde etc., promovem

simultaneamente o próprio produto e a própria imagem da instituição que age no pleno respeito da responsabilidade coletiva que compete a eles.

Conforme Mancini, é, portanto, “sempre mais frequente o caso de agendas privadas que tendem a promover os próprios produtos identificando-os ou cercando de evidenciar onde e como esses possam identificar-se com o interesse da coletividade” (2008, p. 203). Em alguns casos, as ações atuam como recurso instrumental desse tipo de comunicação, em outros são ponto central da própria estratégia comunicativa. Empresas brasileiras como a Natura e o Banco Real ostentam, há anos, bandeiras voltadas ao interesse geral que, certamente, revertem em bons conceitos institucionais. Ambas focaram sua contribuição nas causas ambientais, hoje com grande destaque no debate mundial. A Natura divulga enfaticamente seu papel social na adoção de uma política de aquisição apenas de matéria-prima obtida em fontes sustentáveis — “colher a castanha sem derrubar a castanheira”. Com isso, contribui socialmente com comunidades como os chamados “povos da floresta”¹⁵⁵, gerando renda e melhor qualidade de vida ao adquirir os produtos extraídos da natureza por essas pessoas. Até ser comprado pelo grupo Santander, o Banco Real vinha fazendo história com adoção e divulgação de medidas bastante simples — mas exemplares — de contribuição ambiental e social, como a emissão de extratos bancários impressos em papel reciclado — um diferencial notável até na identidade visual de seus papéis —, bastante elogiada pela sua própria clientela e até por não clientes que tomassem conhecimento dessa ação. A reciclagem dá emprego a quem recolhe o papel usado, ao intermediário e, além disso, atende ao interesse geral ao cuidar do ambiente dando destino ao lixo e evitando a derrubada de mais árvores.

Roberto Grandi também trata desta modalidade, mas com algumas diferenças: o nome — comunicação de solidariedade social — e o ponto de apoio teórico — o marketing. Para o autor,

O incremento deste tipo de comunicação pública é função direta do aumento, também na Itália, de sujeitos não públicos que se ativam para o alcance de objetivos de interesse geral. Como já lembramos, estes sujeitos compreendem: o associacionismo cívico que demanda o reconhecimento de novos direitos, e que pertence, em grande parte, ao

¹⁵⁵ Povos da floresta é o nome do grupo de ribeirinhos, indígenas e moradores das áreas de preservação da Amazônia acreana, outrora liderados por Chico Mendes, que defendem e praticam a exploração das riquezas da floresta sem interferência nos ecossistemas locais.

associacionismo não lucrativo, e os *single issue movements* de nosso país¹⁵⁶ (2002, p. 61).

Esses atores realizam campanhas de solidariedade social, adaptando princípios do marketing e da publicidade comercial que deram lugar ao marketing de solidariedade social e à publicidade de solidariedade social que Grandi desconstruiu e repropôs, deixando claros os componentes:

- **o tipo de oferta:** “o objeto principal de troca implicado nestes tipos de campanhas é constituído por idéias, mais do que bens tangíveis e serviços. Quando estes últimos são promovidos neste tipo de campanha, são colocados em posição subordinada em relação às idéias” (Idem, p. 62). O objeto da troca — as ideias — possui como base valores, atitudes e comportamentos que se tornarão causas sociais no momento em que se difundirem a ponto de tornarem-se temas de relevância coletiva;
- **o caráter da oferta:** os temas abordados nessas campanhas, segundo Grandi, devem revestir-se de um caráter não controverso.¹⁵⁷ Esta comunicação se diferencia da política e daquelas de organizações sem fins lucrativos *tout court* — que, muitas vezes, propõem também uma oferta de ideias —, “uma vez que estas últimas confrontam-se com temas absolutamente controversos e, no caso da comunicação política, são promovidas também por partidos e candidatos: um tipo de oferta estranha à comunicação de solidariedade social” (Idem, p. 65). Finalmente, Grandi questiona o processo de avaliação de resultados dessas campanhas porque frequentemente fica limitado aos efeitos em períodos muito breves, às vezes positivos, e não considera seus efeitos em longo e médio prazos, às vezes negativos.
- **a finalidade da oferta:** a solução de problemas de interesse geral e coletivo, obtida por meio de mudanças de atitudes e comportamentos de indivíduos ou de

¹⁵⁶ “Nosso país”, no caso, é a Itália, a que o autor se refere no texto.

¹⁵⁷ A caracterização de uma metodologia para chegar a determinar o que é não controverso ainda gera diversas controvérsias entre os pesquisadores: não há acordo sobre o assunto. Tamborini (1992, p. 140-145) lista algumas opiniões que ilustram de maneira mais clara o debate que esta temática suscita. Alguns estudiosos (McGUIRRE, 1989; KOTLER, ROBERTO, 1980), por exemplo, sublinham como é necessário “incluir avaliações éticas desde a fase inicial de elaboração” também para este tipo de comunicação, a qual é sempre atribuída uma precisa responsabilidade social. Outros, como Salmon (1989), sustentam com força que também as campanhas de solidariedade social, enquanto estimuladas por um ponto de vista específico, não conseguem subtrair-se de uma promoção de atitudes e comportamentos “caracterizados por valores particulares”. Muitas vezes — se sustenta — trata-se de campanhas que se propõem mais a modificar comportamentos que “delinear suas raízes dentro do mesmo sistema social”. Ao ver de Wallak (1989) e French, prevalece, algumas vezes, uma tendência a culpar os indivíduos, interpretando os problemas sociais como se fossem problemas individuais (GRANDI, 2002).

específicos segmentos de população, é o objetivo que distingue essas campanhas de outras que podem parecer similares, à medida que são promovidas também por associações sem fins lucrativos, porém, de temas controversos. Nos casos de campanha de solidariedade social em defesa da saúde, como contra o fumo ou a favor do uso de capacetes e de cintos de segurança, “o interesse individual se encontra sempre conectado ao interesse coletivo”; em outras campanhas, como naquelas contra a poluição ou a favor da economia energética, “dirige-se aos indivíduos fazendo diretamente apelo aos benefícios sociais que podem derivar de mudanças individuais” (GRANDI, 2002, p. 85-86).

Como as outras formas de comunicação pública, também a comunicação de responsabilidade social, mesmo tendo como finalidade o lucro de uma parte, contribui para determinar os temas e valores de interesse geral desempenhando uma função integrativa nas relações de toda a comunidade.

4.4.4 A comunicação das instituições quase públicas

Além dos partidos políticos, existem outras organizações de caráter semipúblico, não destinadas à obtenção do lucro, que intervêm sob argumentos de interesse geral, com caráter prevalentemente controverso. Praticam estratégias de comunicação com funções de integração simbólica. Defendem e promovem de fato interesses e pontos de vista que encontram resistência e oposições; sua tentativa é universalizar-se fazendo transformar interesses de toda a comunidade.

Segundo Mancini (2008, p. 206), essas organizações não agem diretamente sobre o mercado. Não vendem produtos nem assumem diretamente decisões normativas e legislativas. Suas ações têm, no entanto, efeitos indiretos sobre estes planos: influenciam a esfera política construindo consenso em torno de suas ideias e atividades. Sindicatos, algumas organizações econômicas (como as Federações da Indústria e do Comércio) e algumas religiões (como a católica, na Itália) apresentam essas características. No Brasil, um exemplo recente é a discussão em torno da legalização do aborto: o assunto circula no meio legislativo há mais de dez anos, mas, sob forte pressão contrária, das religiões cristãs, não conseguiu, até agora, a aprovação defendida por outros grupos sociais. Também as

propostas de mudança na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em nada progrediram porque contam com a inegociável discordância das centrais sindicais de trabalhadores. E o projeto de lei para regulamentação da atividade de lobby, proposto em 1984 por Marco Maciel, até agora não entrou em discussão e votação, premido pelas pressões de empresas e lobistas.

Essas organizações têm praticado uma comunicação pública não destinada exclusivamente aos seus afiliados, apresentando à sociedade temas de interesse geral, sim, mas bastante controversos. Esse primado das organizações empreendedoras lucrativas tem apresentado notáveis desdobramentos; as companhias atentam cada vez mais sobre o modo como seu ambiente externo percebe suas ações comunicativas e de que maneira a comunicação de caráter simbólico pode influenciar o comportamento do consumidor. O livro de Ferdinando Fasce¹⁵⁸, *La democrazia degli affari*, explica muito bem como nasceram, nos Estados Unidos, as relações públicas como instrumento de influência e de controle sobre o ambiente externo a respeito desta agenda (2000).

Mais do que as organizações empreendedoras, a evolução dos sindicatos é um exemplo das transformações sob sua interferência, a partir da metade dos anos 1970 na sociedade, em geral, e no campo da comunicação, em particular. Mancini faz uma análise do movimento sindical italiano, que muito se assemelha ao ocorrido na América Latina no mesmo período. O autor sistematiza o movimento de comunicação sindical em duas fases temporais distintas: a primeira, que pode ser definida como a fase da “politização da comunicação”, e a seguinte, da “aproximação profissional”. No primeiro caso, os sindicatos exasperam o caráter político do tema da comunicação, transformando-a em elemento e oportunidade de luta. No segundo caso, prevalece, ao contrário, um foco mais voltado ao desenvolvimento da profissionalização e de novas competências, acompanhando a mudança do clima social e político subsequente (2008, p. 209).

O fato é que a comunicação pública dos sindicatos alcançou, a partir daqueles movimentos, aspectos significativos do interesse geral, modificando a plataforma de relacionamento entre trabalhadores e empresas, trabalhadores e Estado, tudo como resultado da amplificação das “lutas” proporcionada pela difusão das ideias e ações sindicais nos meios de comunicação de massa.

¹⁵⁸ Ferdinando Fasce, professor de História Moderna e Contemporânea e História da América do Norte na Università di Genova, Itália.

Entre as organizações quase públicas que hoje exibem suas plataformas e divulgam ações, praticando sem dúvida uma comunicação de interesse geral, estão aquelas do terceiro setor. Partindo da atualidade dos temas que abordam e do espaço a elas dispensado pela mídia, denunciam, sugerem, reivindicam soluções sobre assuntos do interesse de todos. Um exemplo mundialmente conhecido é o Greenpeace, movimento ambientalista que, com incursões cinematográficas em inúmeras situações, chama a atenção da mídia e das sociedades para a degradação do planeta — um desrespeito indubitável a direitos difusos essenciais à manutenção da vida e da saúde das pessoas.

4.5 Outras propostas de dimensões da comunicação pública

Além das dimensões sistematizadas por Paolo Mancini, outras não menos importantes merecem menção por carregarem no seu interior fundamentos do Estado democrático de direito.

Uma delas é a **comunicação administrativa**¹⁵⁹, também chamada por Arena de **comunicação de cidadania**, tida pelo autor como “a mais significativa para os fins da realização do modelo de administração compartilhada”. Esta comunicação se diferencia das demais porque tem como objetivo não “regular relações jurídicas ou informar acerca de um fato da vida cotidiana, mas *para resolver um problema de interesse geral*”. Ainda segundo Arena, a definição de comunicação administrativa destaca o fato de ela ser um instrumento por meio do qual o órgão público pode administrar convencendo, enquanto a definição de comunicação de cidadania enfatiza, principalmente, o fato de que, por meio desse tipo de comunicação, “a administração se reporta não aos usuários, nem aos clientes, mas aos cidadãos, a sujeitos que enquanto membros de uma comunidade são também titulares de direitos e deveres, entre os quais aquele de contribuir, nos limites da própria possibilidade, à solução de problemas de interesse geral” (2004, p. 21). Exemplos de problemas de interesse geral que Arena caracteriza como solucionáveis somente de forma conjunta são aqueles que dizem respeito à tutela ambiental, à sanidade, à previdência, à instrução, à ocupação, à segurança viária, à

¹⁵⁹ O enfoque de comunicação administrativa desses autores italianos difere profundamente do de outros estudiosos, como Otávio Freire (2009), que apresenta uma perspectiva empresarial em que a comunicação é concebida como instrumento a serviço da produtividade, da harmonização interna para a eficácia dos programas empresariais.

ordem pública, ao escoamento do lixo, à mobilidade de pessoas e de mercadorias. Trata-se de problemas de sistema, na medida em que se referem ao sistema em seu complexo e não são solucionáveis senão por meio do esforço conjunto de mais sujeitos concretos que dão lugar a um *sujeito coletivo abstrato*: “O papel essencial da administração [...] consiste não tanto em resolver diretamente o problema, quanto em mobilizar os recursos públicos e privados necessários para fazê-lo [...] desenvolvendo aquilo que é o papel de empreendimento das capacidades existentes na sociedade” (Idem, p. 22).

No Brasil acompanhamos uma situação exemplar de problema com essas características: a dengue. A primeira ação para desencadear um combate efetivo à doença deve partir, sem dúvida alguma, do poder público, anunciando a existência do mal, descrevendo seus sintomas e condutas para prevenção ou, na pior hipótese, aonde e como buscar atendimento médico. Simultaneamente, porém, precisa convencer a população a colaborar no combate ao transmissor, que se reproduz principalmente em recipientes que armazenam água limpa, em residências, empresas, terrenos baldios etc., sem o que quaisquer tentativas solitárias do poder público estarão fadadas ao fracasso.

Outra dimensão de comunicação pública é a chamada **comunicação da esfera pública**. A divulgação das decisões e das ações administrativas e políticas, segundo Stefano Rolando, são um dever das instituições, que são obrigadas a garantir informações corretas, objetivas e completas. De outra parte, esta divulgação é uma oportunidade para as organizações do terceiro setor, na medida em que garante sua visibilidade e legitimação, oportunidade que pode se mover fora de regras e controles específicos, aos quais as administrações públicas devem responder. Essas organizações materializam, hoje, aquela esfera pública de Habermas. Por isso, não se pode falar de comunicação que se move na perspectiva do interesse geral sem considerar esses sujeitos associativos, tendo em conta o seu papel inovativo e promocional desenvolvido em relação às instituições públicas. Rolando entende que as associações são um dos atores mais vivazes da arena pública e, também, parceiras das administrações para a realização de iniciativas e de intervenções que visam o interesse comum. Faccioli concorda e acrescenta: “É desejável que esta parceria entre sujeitos públicos e sujeitos privados da área *non profit* se difunda ulteriormente no sentido de que essa possa realizar uma efetiva

ampliação da democracia, dentro de um quadro de respeito e de tutela aos direitos e às garantias” (2002, p. 43).

Parece, sob este ponto de vista, mais oportuno falar de comunicação pública do que de comunicação institucional ou de interesse geral, à medida que é justamente a dimensão da esfera pública aquela que mais pertence e deve ser, ao mesmo tempo, objeto e fim de suas mensagens. Embora a definição de esfera pública seja tarefa complicada (conforme abordamos no Capítulo 2), podemos adotar a análise de Ota De Leonardis¹⁶⁰ (1998) ao dizer que o significado de “público” compreende aquilo que é de pertinência do Estado e aquilo que entra na esfera de visibilidade social, tornando matéria do “discurso público” sobre fins e valores coletivos, trâmites do reconhecimento intersubjetivo e plural de problemas e soluções.

Nesse contexto, a comunicação pública é o cenário e o instrumento que permite aos diversos atores que intervêm na esfera pública relacionar-se, confrontar pontos de vista e valores para concorrer ao objetivo comum de realizar o interesse da coletividade. Esta comunicação é, então, constituída por um conjunto de processos que contribuem para valorizar a esfera pública, levando à interação seus diversos atores, ativando relações e trocas. Essa dimensão ocupa-se, finalmente, de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, implementando um processo de interação e de troca, prevendo a criação de espaços capazes de ouvir os cidadãos e solicitar sua participação nas escolhas que orientam as políticas públicas.

4.6. Comunicação pública e o edifício de Rolando

O mais recente estudo publicado na Itália vem assinado por Stefano Rolando (2010a) e sustenta uma nova composição nas dimensões já abordadas de comunicação pública. Em entrevista que realizei com o autor em Milão, em novembro de 2009, ele fez uma retrospectiva dos estudos que precederam a obra; em 1987, quando iniciou o trabalho científico em comunicação pública, procurou isolar o Estado, os governos e suas funções, e sobre esse recorte passou às reflexões — algumas delas já mencionadas aqui.

¹⁶⁰ Ota de Leonardis, professor de Sociologia dos Processos Culturais, dirige o Laboratório de Sociologia da Ação Pública “Sui Generis”, na Università di Milano Bicocca, Itália.

Experiências de comunicação empresarial foram consideradas com muitas reservas, na ocasião e por quase duas décadas, embora algumas propostas do universo privado tenham sido adaptadas à atividade estatal. Nos últimos cinco anos, Rolando fez uma nova leitura da comunicação pública, considerando então os emissores — Estado, mercado, política, terceiro setor — em relação ao receptor: ele é o mesmo personagem, mas alvo diverso conforme a origem da mensagem. Para o mercado, é consumidor; para o terceiro setor, é assistido ou adepto colaborador; para o Estado, é tutelado; para a política, é eleitor. Assim, mesmo que a comunicação pública se realize sempre com a participação desse personagem, ela fará parte desse sistema fragmentado. Após o mapeamento da identidade de cada área, da natureza das suas ações, Rolando voltou-se novamente para a comunicação pública estatal, mas numa nova perspectiva.

Partindo desses pressupostos, o autor apresentou na conferência “Comunicação Pública: Interesses Públicos e Privados” (2010b) uma metáfora que resume parte do seu último livro. Ele compara a comunicação pública nos países com um edifício de cinco andares, incluindo o térreo:

O **térreo** — conhecido como acesso preliminar — é construído para desenvolver serviços básicos de comunicação, que podemos definir como **comunicação anagráfica** (quem somos, aonde estamos, nossas competências). Também serve para regulamentar o direito de acesso aos atos administrativos.

O **primeiro andar** — conhecido como *front line* — é constituído de serviços pontuais, como difusão de atos e normas. Tudo isso pode ser feito tanto *online* quanto fisicamente.

O **segundo andar** é constituído pela dinâmica das campanhas (publicitárias e/ou jornalísticas) relacionadas à aplicação das normas e à atuação das políticas públicas, que devem ser amplamente difundidas para a população.

O **terceiro andar** está ligado à democracia participativa, ou seja, à gestão processual do que deve ser debatido publicamente. O cidadão, por meio de formas associativas organizadas, deve interagir sobre temas de interesse geral com as instituições antes da tomada de decisão. Tal andar deve ser um espaço para se desenvolver diversas formas de comunicação social, política e administrativa-institucional.

O **quarto andar**, que existe especialmente em organizações privadas, é constituído pela gestão dinâmica do patrimônio simbólico acumulado, ou seja, se refere ao relacionamento de cada instituição com o território em que atua e às competências organizacionais (*branding*).

A tabela seguinte demonstra, além dos estágios e da natureza da comunicação pública, o perfil profissional dos seus realizadores.

Tabela 3. Estágios da construção da comunicação pública

ANDARES	ESTÁGIO DA COMUNICAÇÃO	NATUREZA DA COMUNICAÇÃO	PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS
4º ANDAR	<i>Branding</i> : Gestão dinâmica do patrimônio simbólico	Condições de comunicação pública em que está inserida uma sociedade, um país ou um território para identificar o relacionamento entre <i>agenda setting</i> e qualidade da relação entre instituição e sociedade civil	Profissionais estratégicos de comunicação
3º ANDAR	Democracia participativa: gestão dos temas a serem debatidos publicamente, antes da tomada de decisão. Comunicação social, administrativa-institucional e política		Profissionais de comunicação ligados às ciências sociais e por procedimentos da democracia
2º ANDAR	Campanhas de difusão (normas e políticas públicas)		Profissionais de comunicação ligados à publicidade
1º ANDAR	Serviços pontuais: difusão de atos e normas	Organização de serviços de base	Profissionais de comunicação de serviço inseridos no meio digital
TÉRREO	Serviços básicos de comunicação		Jurídico-administrativos – não há profissionais de comunicação

Fonte: Stefano Rolando, 2010 a.

Existem territórios, segundo Rolando, que sequer iniciaram a construção do edifício da comunicação pública; alguns já estão construindo o térreo, outros chegaram a construir o primeiro e o segundo andares e pouquíssimos já concluíram a construção, chegando ao quarto andar.

4.7 Caminhos de um modelo sul-americano

Traçar um modelo de comunicação pública estatal para os países sul-americanos implica considerar algumas características que nos diferenciam dos países europeus, em cujas realidades se baseiam os estudos apresentados neste capítulo.

O primeiro aspecto se refere aos abismos sociais, políticos e econômicos entre os países (entre si) e, dentro de cada um deles, entre as diferentes classes sociais.¹⁶¹ Situações de pobreza vêm, geralmente, acompanhadas da falta de condições dignas de vida (sem saneamento básico, com moradias

¹⁶¹ Com exceção do Uruguai e, em parte, do Chile, que já atingiram um patamar social mais equilibrado, os países da América do Sul ostentam grande concentração de renda e qualidade de vida em cerca de 10% da população.

improvisadas e com pouca higiene, sem escolaridade, com alimentação insuficiente e, não raro, deficiente) e, agravando o quadro, falta de informações — porque não há acesso ou porque as informações não são oferecidas ou porque, se oferecidas, não são compreendidas pelas pessoas — seja na interpretação da mensagem, seja na valoração do seu conteúdo.

O segundo elemento é a própria organização dos Estados. Para fornecer informações, é necessário que elas 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.

O terceiro ponto refere-se à interferência política de privilégios no cotidiano do planejamento e da gestão dos órgãos públicos. Não me refiro, nesse caso, às plataformas políticas oferecidas pelos partidos em períodos eleitorais e implementadas pelos mandatários vencedores nos pleitos, mas às concessões a interesses privados que resultam em prejuízos (em verbas e serviços) para a coletividade.

O objetivo do modelo é percorrer o caminho que se inicia na disseminação de informações que sejam garantia de direitos constitucionais para evoluir, como instrumento, até a realização do exercício pleno da democracia. Evidentemente, sozinha a comunicação não é capaz de implementar tal feito. Mas também parece claro que, sem a comunicação, o exercício da democracia não se concretiza.

Toma-se como base o processo descrito no Capítulo 3, que evolui progressivamente até o compartilhamento. Entende-se que os níveis daquele processo partem, necessariamente, de dados e informações para galgar os seguintes. A proposta envolve, ainda, ações administrativas não comunicacionais no interior dos órgãos públicos, de modo a permitir viabilidade ao processo de comunicação; e as dimensões de comunicação pública mencionadas no presente capítulo.

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. A estrutura estatal e os modos de

gestão estão descritos na Constituição Federal e seu detalhamento encontra-se nas constituições dos estados e nas leis orgânicas dos municípios. Estabelecida essa premissa, os passos para a consecução do modelo são os seguintes:

- 1) Definição dos critérios orientadores da comunicação, conforme a regulamentação de cada órgão envolvido, a partir dos organismos celulares, os municípios.
- 2) Definição de missão, visão e valores de cada órgão de modo a pautarem as ações de comunicação. Definem-se, aqui, as bases para as modalidades de comunicação da instituição pública e da comunicação social com suas subdivisões.
- 3) Detecção, no interior dos órgãos públicos:
 - de dados e informações de interesse geral que sejam garantias de direitos; como exemplo, dados e informações relativos a doenças com potencial epidêmico — que envolvem toda a população;
 - de dados e informações que sejam garantias de direitos, mas de interesse específico — como exemplo, dados e informações sobre prazos ou mudanças tributárias para pessoas jurídicas, que envolvem especificamente o meio empresarial;
 - dos meios disponíveis para informar à sociedade a existência das informações — a sociedade precisa saber que as informações existem e estão disponíveis;
 - dos meios disponíveis para os cidadãos acessarem as informações — portais, bibliotecas, telefones, folhetos, balcões de atendimento etc.
- 4) Apuração das demandas de informação e de comunicação em cada órgão público, situando-as nas dimensões:
 - Divulgação de normas e leis;
 - Divulgação da estrutura, do funcionamento dos órgãos públicos e os modos de acessá-los;
 - Utilidade pública emergencial;
 - Utilidade pública permanente;
 - Promoção da imagem institucional;
 - Campanhas emergenciais.

- 5) Preparação do público interno (formação e reciclagem de funcionários) para implementação, gestão e avaliação das modalidades de elaboração, envio e recepção das mensagens da comunicação estatal.
- 6) Elaboração de planejamento estratégico de comunicação por área (Educação, Abastecimento, Transportes etc.), a partir da esfera municipal, contemplando a necessidade de participação dos cidadãos — organizados ou individualmente — na sua elaboração, implementação e avaliação.
- 7) Implementação do planejamento.

Cada uma das etapas acima pressupõe desdobramentos conceituais e operacionais, conforme a área de atuação. É importante ressaltar a existência de múltiplas interfaces entre os organismos estatais/governamentais que, certamente, acarretam a necessidade de intersecções também no planejamento da comunicação. A área da Saúde no Brasil, por exemplo, tem como colaboradoras as Forças Armadas, encarregadas de levar assistência aos territórios de difícil acesso, como a região amazônica. Nos municípios, a área de Educação mantém interfaces com Abastecimento (merenda escolar), Saúde (acompanhamento da saúde bucal, oftálmica etc. dos estudantes), Transporte (deslocamento de estudantes entre residência–escola–residência; faixas e sinalização em locais de travessia de pedestres próximos às escolas etc.), entre outras. Desse modo, uma campanha de vacinação contra a poliomielite ou o início do ano letivo escolar deve contemplar, necessariamente, a inclusão dos órgãos colaboradores no planejamento, na implementação e na avaliação de resultados da comunicação.

É importante observar que, no Brasil, parte das informações já percorreu algumas ou todas as etapas e são disponibilizadas aos usuários no meio digital; é o caso, por exemplo, dos Departamentos de Trânsito (Detrans) de alguns estados e da Polícia Federal, em cujos portais podem-se obter informações sobre serviços diversos e agendar exames e atendimentos — nesses casos, passando do nível informativo ao comunicacional. Em outros aspectos e/ou organismos, obter uma informação básica, simples, pode levar alguns dias, uma dezena de telefonemas e uma sucessão de aborrecimentos bastante familiares à população brasileira e frequentemente expostos nos meios de comunicação de massa.

Este panorama denuncia a falta de um planejamento da comunicação estatal, cujas consequências vão de pequenas e pontuais dificuldades até o

completo colapso da vida social, como ocorreu na cidade de São Paulo na ocasião dos ataques do grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC).

CAPÍTULO 5. COMUNICAÇÃO ESTATAL: BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA, DAS RAÍZES ÀS CONSTITUIÇÕES

A mudança (do *Welfare State* para *Welfare Society* ou *Welfare Community*) que a sociedade civil vem experimentando nas democracias avançadas não tem equivalência na América Latina, em geral. Isso se deve, em grande parte, à herança histórica de conquista violenta do continente e à política de privilégios instaurada nos períodos colonial, imperial e republicano, em que a sociedade civil pouco pôde contra o poder público, mesmo nos territórios em que já existiam os impérios Inca, Asteca e Maia, cuja organização social, política e administrativa era bastante avançada.

Neste capítulo apresentamos um traçado histórico breve, porém capaz de demonstrar como se compuseram as relações de poder no Novo Mundo e de que modo elas se refletem nas questões específicas da comunicação estatal.

Para maior clareza na exposição, abordamos, separadamente, a América de colonização espanhola e a América de colonização portuguesa, considerando como pressupostos:

1. Que o perfil das lutas sociais e dos quadros político e econômico contemporâneos possui, necessariamente, raízes na história dos espaços estudados.
2. Interesses e poder (internacionais e continentais) constituem o diapasão da história, em todos os seus períodos, refletindo-se nas composições políticas (durante toda a história) e nas Cartas Magnas¹⁶² (ao término dos períodos coloniais) que positivaram as diretrizes nacionais.

5.1 A história, abrigo das raízes sul-americanas

Vale lembrar, para melhor situar a contemporaneidade, o panorama econômico dos períodos históricos do mundo ocidental devido ao forte vínculo que

¹⁶² O termo Carta Magna pretende, no presente contexto, referir-se ao documento que positivava as intenções de um Estado sob forma de lei maior. Pode aparecer nominada como *Constitución Política*, *Constitución Bolivariana*, *Constituição Federal*, dependendo do país em que vigora.

têm na determinação das relações entre o poder oficial e as populações desses países, inclusive Brasil, Colômbia e Venezuela:

- Pré-capitalismo (séculos XII-XV) — trabalho assalariado não é generalizado; artesãos são donos de suas oficinas, ferramentas e matérias-primas;
- Comercial (séculos XV-XVIII) — inicia-se a implantação do trabalho assalariado; comércio se sobrepõe às produções artesanal e agrícola;
- Industrial (séculos XVIII-XX) — grandes indústrias se difundem; o trabalho assalariado se generaliza; a produção é a maior geradora do acúmulo de capital;
- Financeiro (século XX-...) — setores produtivos dependem dos bancos, que podem ou não deter o controle acionário de outras atividades.

Foi no início do período comercial — também chamado por alguns autores de capitalismo comercial — que os europeus chegaram às Américas, abatidos por um século bastante crítico: o sistema feudal ruína pela incapacidade de acompanhar o desenvolvimento sociopolítico, tornando-se inadequado a partir do momento em que não mais satisfazia as necessidades da civilização europeia.

Barbeiro¹⁶³ descreve bem o ambiente desolador do período dos descobrimentos:

Ao mesmo tempo em que o capitalismo modificava a sociedade, era por ela modificado. Havia um violento choque entre o velho e o novo sistema. De um lado, a produção agrícola havia se estagnado. De outro, escasseavam os alimentos nas cidades e não havia mercados consumidores para o artesanato urbano. Tensões sociais apareciam também nas cidades. [...] Fome, peste e guerra transformaram totalmente a Europa, instaurando-se um clima de anarquia. As cidades foram abandonadas; os campos não produziam o suficiente; as rotas terrestres eram ainda mais inseguras; os camponeses passaram a pilhar as caravanas e a queimar os castelos feudais. [...] Os senhores feudais ressentiam-se da carência de ouro, que escoava para o Oriente para pagar os produtos importados, faltando moedas para a maior circulação de mercadorias (1980, p. 22).

Neste contexto falimentar, a saída para a crise de crescimento e para a gênese do capitalismo foi buscar novas fontes produtoras e consumidoras, capazes

¹⁶³ Heródoto Barbeiro, historiador e jornalista, foi professor em cursos de diversos níveis, passando a dedicar-se, a partir dos anos 1980, exclusivamente ao jornalismo.

de acelerar a circulação das mercadorias. É com esse apetite que os ibéricos lançam-se ao mar, iniciando a “era dos descobrimentos”.

O cenário econômico da América recém-descoberta moldou-se, então, a partir das questões europeias no período. A guerra ocupava praticamente todos os imigrantes; os lavradores que vieram encontraram um meio geográfico hostil para eles, sem as facilidades quanto aos recursos econômicos. A situação tornava-se mais grave quando desmoronava a ilusão de enriquecimento fácil, por meio da direção pura e simples da empreitada, cujo trabalho árduo ficaria a cargo dos naturais, os indígenas. Estes, porém, possuíam um modo de vida consolidado, com cultura e crenças próprias e sem qualquer identificação com as ambições de acumulação mercantilistas e não aderiram voluntariamente à ideia de trabalho do homem branco. Afinal, na América Espanhola, as populações dominavam a irrigação, a metalurgia do bronze, do ferro e do ouro e, ainda, “um sistema de contabilidade e mesmo de inscrição glífica muito próxima da escrita permitiam uma forte estrutura política no Império asteca, entre os incas e os maias e talvez também entre os chibchas da Colômbia” (ROUQUIÉ, 1991, p. 52). À época, estima-se a existência de 40 a 60 milhões de habitantes no continente latino-americano; no mesmo período, o continente europeu somava 100 milhões de habitantes. Em 1650, segundo alguns cálculos, o conjunto do subcontinente, com todas as raças incluídas, não tem mais de 12 milhões e 11 milhões de habitantes cem anos depois. Segundo o autor, a brutal irrupção dos conquistadores espanhóis, em particular, colocou em questão novamente a ocupação do espaço que provocou o desaparecimento de parte dos habitantes primitivos [...], deslocou populações para novos centros de produção e criou uma série de estabelecimentos portuários que os ligavam às metrópoles e facilitavam a exploração do Novo Mundo.

Essa devastação demográfica confirma as informações dos documentos e crônicas da época:

A “destruição das Índias” denunciada pelo padre Las Casas realmente ocorreu. No território da atual Colômbia, os quimbayas, segundo os cálculos de Juan Friede, passam de 15 mil a 69, entre 1539 e 1628. [...] A população masculina teria, em certas zonas andinas, diminuído 80%, em trinta anos. As causas dessa sangria demográfica são múltiplas; não se reduzem aos massacres da invasão, mesmo que, em razão da superioridade dos armamentos dos conquistadores, não tenham sido poucos nos primeiros decênios. [...] Mas tal fenômeno tem causas mais profundas, mais duradouras e

irreversíveis, que se ligam ao que foi chamado “traumatismo da conquista” (ROUQUIÉ¹⁶⁴, 1991, p. 53).

De fato, para as sociedades nativas e, principalmente as mais organizadas e centralizadas, a ocupação europeia e a ruína dos impérios — com o sentido religioso que os indígenas davam a esses acontecimentos, resultaram no que Rouquié chama de desintegração cultural: “todos os sistemas de valores que encerravam a vida cotidiana, tanto em matéria política como moral e religiosa, explodiram” (Idem). Ao mesmo tempo, o alcoolismo; epidemias de gripe, rubéola e varíola — contra as quais aquelas populações não tinham imunidade; o exílio para o trabalho forçado na agricultura e nas minas distantes do território original foram fatores decisivos no quase extermínio dos povos autóctones. Ainda mais devastador foi o efeito moral da conquista sobre os nativos:

Condutas de desespero que iam até a recusa da vida foram por vezes a única resposta dos vencidos a suas novas condições de existência e ao desencanto com o mundo: automutilações, suicídios coletivos foram os trágicos meios de resistência opostos ao trabalho forçado e à temível *mita*, a corvéia nas minas de prata para a qual se deportavam os índios do Peru, a várias centenas de quilômetros de seu habitat tradicional (Idem).

Verificamos, então, os primeiros passos da dominação do homem europeu em terras latino-americanas. Mais adiante, o poder estará nas mãos de americanos natos, mas mantendo esse traço aristocrático e excludente, semeado no período colonial.

A administração da América deveria ficar a cargo de Colombo, que tomara posse das regiões em nome da coroa espanhola; também em seu nome criou as primeiras instituições coloniais, em harmonia com a carta patente de 17 de abril de 1492, que lhe conferia o título de vice-rei. No entanto, a hereditariedade — que deveria ser da família Colombo — lhe foi tirada porque não tinha se mostrado à altura da missão a ele conferida. Um novo desenho administrativo destituía Colombo dos seus privilégios e se compunha de:

- Governo da metrópole — composto pelo rei, pelo Conselho das Índias e pela Casa de Contratación (Apêndice B).

¹⁶⁴ Alain Rouquié, cientista político, especialista na América Latina contemporânea, foi embaixador da França no Brasil entre 2000 e 2003.

- Governo das colônias (ou administração local) — composto por empreendedores particulares, vice-reis, capitães-gerais, “audiências” e “cabildos” ou “ayuntamientos” (Apêndice C).

No apogeu do mundo colonial, na Europa, o trabalho servil da Idade Média já evoluíra para o labor assalariado e, nas terras colonizadas da América, índios e negros escravizados e/ou subjugados constituíam a mão de obra a serviço da metrópole e seus protegidos. No entanto, no final da Idade Moderna, em meados do século XVIII, o mercantilismo foi substituído pelo liberalismo econômico e o quadro mundial passa a sofrer novas transformações:

- A burguesia se associa ao Estado (já que esta aliança interessava a ambos).
- O Estado vivia um período de centralização monárquica e precisava de capital para mantê-lo — e este capital vinha dos impostos cobrados da burguesia.
- A nobreza feudal, já em estado falimentar, teve sua sentença definitiva de morte com o fortalecimento do Estado, estimulado pela burguesia.
- Passada essa fase, a burguesia acumulou grandes fortunas e passou a reivindicar, também, o poder político.

A Europa em guerra, a navegação atlântica atacada diuturnamente por piratas e corsários¹⁶⁵, os impérios ibéricos maiores do que as metrópoles conseguiam controlar levaram a uma nova estratégia. Mesmo em guerra pela posse de territórios, Inglaterra, França, Espanha e Holanda desenvolveram uma nova dinâmica econômica na América, como o estímulo ao crescimento da agricultura, comércio e indústria, o aparecimento e desenvolvimento de classes — proprietários e não proprietários — competindo e conflitando entre si e a instituição do escravo negro como propriedade móvel pessoal.

As colônias forneciam ouro, prata, madeira, peixes, artesanato, fumo, anil, arroz, açúcar e a força humana para o trabalho e os exércitos locais. Além disso, eram excelentes mercados consumidores dos manufaturados — as colônias eram proibidas de produzir e trocar entre si, só podendo adquiri-los das metrópoles.

¹⁶⁵ Alguns desses piratas e corsários fizeram fama, no período, e passaram à posteridade: Ribault (francês, atacou a Carolina do Sul), Cavendish (inglês, atacou Santos, em 1591, queimando engenhos de açúcar), Lancaster (inglês, atacou o Recife em 1595), Piet Heijin (holandês, atacou e saqueou uma frota de prata em 1625, enriquecendo a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais).

O sistema colonial apoiou-se no monopólio e a burguesia ditava as regras do comércio, obtendo lucros impressionantes.

Adam Smith¹⁶⁶ afirmava que a Inglaterra fundara um grande império com o único objetivo de criar um povo de fregueses (1985). De fato, o capitalismo movimentou o processo de colonização e se entrelaçou com ele. O desenvolvimento de ambos era interdependente, mas a relação metrópole–colônia era parasitária, com a metrópole sugando a colônia e gerando, com o tempo, contradições inconciliáveis entre colonizadores e colonizados.

Aptheker¹⁶⁷ (1969) diz que a rebelião e suas sementes foram nutridas pela distância entre colonos e soberanos; pela mistura de povos que produziu um novo, com a passagem das décadas; pelas experiências isoladas dos colonos, que os uniram entre si, mas os separavam da pátria; pela economia distinta das colônias que, apesar das obstruções e restrições, desenvolveram-se; pelo sentimento comum de insatisfação, exploração e separatismo que, somados, determinaram o caráter do povo.

Essas mudanças impactaram profundamente sobre a ideologia, a tradição e as relações de supremacia social. Mas o crivo da dominação e da sujeição perdurou, com novos ares.

Uma característica marcante na formação dos povos da América Latina é a mestiçagem. Três elementos étnicos estão presentes: a raça branca — representada pelo colonizador; a raça indiana¹⁶⁸ — representada pelos naturais; e a raça negra — representada pelos negros escravos. Espanhóis e portugueses, isentos do forte preconceito racial dos ingleses, cruzaram-se com índios e negros, dando origem, respectivamente, aos mestiços e mulatos. Do cruzamento dos índios com os negros nascem os zambos (na América espanhola) e os cafuzos (na América Portuguesa). Esta “isenção” de preconceito, porém, não se refletiu nas relações sociais consolidadas desde o descobrimento. As relações de dominação, implementadas na chegada dos espanhóis e portugueses, iniciaram um processo nefasto que prossegue na atualidade.

¹⁶⁶ Adam Smith, economista e filósofo escocês, viveu durante o século XVIII, o “século das luzes”. É considerado o mais importante teórico do liberalismo econômico e pai da economia moderna.

¹⁶⁷ Herbert Aptheker foi um dos mais importantes historiadores marxistas norte-americanos e ativista político. Seus mais de 50 livros abordam, principalmente, a história da “América Africana” e a história geral dos Estados Unidos.

¹⁶⁸ Raça indiana é apenas uma das designações encontradas. Também aparecem silvícolas, indígenas, aborígenes, dependendo ao autor.

Os espanhóis eram a classe dominante, embora entre eles também houvesse grande distanciamento social. Eram os altos funcionários administrativos, orgulhosos e altivos, nobres de toga e plebeus abastados, que viviam em palácios, cercados de numerosa criadagem, desprezando as demais raças. “Eram homens inimigos do trabalho e de espíritos levantados” (MATTOSO, p. 125). No Chile eram conhecidos como “godos”, em Nova Granada como “chapetones” e no México como “cachupines”. Desse grupo saíram, no século XVI, as figuras dos grandes conquistadores que fundaram cidades e dirigiram a Igreja — com tirania e crueldade — e, em alguns lugares, deixaram suas marcas de prepotência e rapina. Espanhóis menos afortunados ocuparam-se da pequena agricultura, cargos públicos inferiores, pequeno comércio e alguns ofícios autônomos.

No início, a emigração espanhola foi casual, movida pelas exigências da conquista e da exploração. Segundo Mattoso,

Vêm lavradores como vêm aventureiros e criminosos saídos das prisões. Só não vêm mulheres solteiras, proibidas quase de deixar a Espanha, para apressar a fusão das duas raças. A estas medidas, seguem-se outras destinadas a selecionar a imigração: proíbe-se a entrada de descendentes de mouros, judeus e condenados pela Inquisição; dificulta-se a fixação dos estrangeiros; restringe-se a passagem de “letrados advogados”, por se verificar que só servem para levantar “pleitos e diferenças”; não se deixam sair da Espanha homens casados que não venham acompanhados de suas esposas (Idem).

Os índios ainda eram o principal elemento étnico e o mais numeroso, não obstante aquelas baixas sofridas nos primeiros séculos da colonização. Nos territórios de civilização adiantada, a nobreza indígena fundiu-se com a nobreza dos conquistadores. Entre as classes escravizadas pelos colonizadores, a realidade foi bem diferente, apesar da “boa vontade da Coroa”, que se viu obrigada a segregar os índios da sociedade colonial, no intuito de protegê-los — e esta missão ficou a cargo da Igreja. O relato que se segue talvez seja o embrião da configuração contemporânea das demarcações de áreas indígenas, observadas em toda a América Latina:

A Coroa confiou-os (*os índios*) à direção exclusiva da Igreja; criou um “protetor dos índios”, encarregado de velar pela sua segurança; afastou-os da proximidade das cidades, mediante a organização de “reduções”, onde pretendia fazer a sua conquista “só com a doutrina e pregação do Santo Evangelho”. As “reduções” eram aldeias constituídas exclusivamente por índios, que as não podiam deixar sem autorização da respectiva autoridade — um alcaide para cada oitenta famílias. Nenhum branco, mestiço ou mulato podia residir no

território da redução, onde só tinham entrada franca o missionário, que dirigia a educação religiosa, e o sacristão, que ensinava a língua castelhana a quem a queria aprender. Os habitantes das reduções, governados pelos próprios caciques, não faziam serviço militar, não pagavam contribuições gerais, não compareciam perante o tribunal da Inquisição (Idem, p. 128 e seguintes).

Nas reduções, as terras aráveis eram divididas da seguinte maneira:

- Propriedades familiares — cujos rendimentos serviam para a sobrevivência dos casais constituídos;
- Propriedades de Deus — cultivadas pelas crianças e pelos desocupados, garantiam o sustento dos chefes, viúvas, órfãos, velhos e empregados;
- Propriedades comuns — cultivadas por todos os “homens válidos” nos três primeiros dias da semana e cuja produção abastecia um armazém coletivo, era utilizada conforme as necessidades da redução.

Apesar dessas tentativas, as populações nativas continuaram a ser exploradas e os maus-tratos ainda eram frequentes, praticados inclusive por autoridades de suas próprias nações.

A produção cíclica e os sucessivos *booms* e corridas para os produtos novos, movidos pelas demandas europeias, provocaram seguidos deslocamentos do centro de gravidade no interior das regiões e dos países. Ao mesmo tempo em que expandia a ocupação do território, semeava polos de miséria em latifúndios e vilas fantasmas que não mais se prestavam ao interesse de além-mar; a cada nova empreitada, novas terras eram anexadas às particulares, já bastante extensas, na época. O patrimonialismo se construía gradativa e seguramente a cada nova etapa.

A essa altura, a produção exigia mão de obra que substituísse a dos nativos. Os escravos negros passaram a ser trazidos aos milhões, durante três séculos, principalmente para o trabalho na agricultura nas grandes propriedades rurais. Compuseram, ao lado dos poucos serviçais europeus e dos indígenas remanescentes, os alicerces da desigualdade social e do silêncio político. Do período colonial, portanto, as raízes do setor agrário resultaram em várias características consolidadas das relações sociais latino-americanas. A subserviência do trabalhador da terra marcou, segundo Rouquié, “a condição camponesa, mesmo depois que o trabalho forçado — ou a escravatura, no Brasil — foi abolido” (Idem, p.

74). Criou-se, na América espanhola, uma confusão “feudal” entre tarefas administrativas ou missionárias e interesses privados:

Num país em que o conquistador difere cinicamente dos grupos sociais dominados, o *encomendero*, a quem são confiados homens e que se apropria das terras, torna-se uma espécie de senhor feudal. Um sistema senhorial se estabelece tanto mais facilmente na medida em que, com suas pirâmides de vassalos e suas obrigações de reciprocidade, o *encomendero* deve ter ‘armas e cavalo’ para defender a Coroa e fazer a guerra (Idem).

No período das independências e ao expulsar o espanhol, já existia uma aristocracia crioula que assumiu imediatamente o espaço do poder político europeu, ignorando ou afrontando as reivindicações das massas indígenas ou mestiças.

5.2 Brasil: vizinha, a outra América

A história da América portuguesa, embora muito semelhante, não é idêntica à da espanhola. A violência contra os nativos também existiu e nações indígenas inteiras foram reduzidas a pequenas colônias remanescentes, desde o descobrimento, porém muito menos cruel do que na faixa andina, provavelmente pelo fato de que as nações indígenas do Brasil tinham uma organização social e política menos avançada que os impérios da América espanhola — e, portanto, tenham oferecido menor resistência à ocupação europeia — e, ainda, não ostentassem metais preciosos em adornos pessoais, objetos de decoração e utensílios. Além do mais, encontrar na costa e com fartura o pau-brasil — de grande valor comercial no período dos descobrimentos — apontou, de imediato, uma alternativa de ganhos para os colonizadores.

Mas as semelhanças existem, sim, quando se trata da formação das instâncias de poder político e do modo como sujeitos privados da aristocracia dispuseram, historicamente, dos instrumentos públicos sem critério ou cerimônia: na América espanhola mais pela força, na América portuguesa mais pela cooptação dos contrários.

Raymundo Faoro¹⁶⁹ (1998), ao relatar a história das oligarquias brasileiras, expõe as origens da nebulosa fronteira entre o que é público e o que é privado, na formação do Estado português: “A coroa conseguiu formar [...] imenso patrimônio rural [...] cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguiram mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe” (p. 4).

As circunstâncias descritas pelo autor evoluíram ao longo dos séculos. Transformações ocorreram no seu modo de expressão, mas 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 seduzir a minoria representada pela nobreza, pelo clero e pela aristocracia econômica, para o apoio político à Metrópole. No Brasil Colônia

o alheamento do comando ao povo comandado — alheamento político e cultural — será definitivo, irrevogável, permanente. Mais forte do que a emancipação à autoridade civil e ao tropismo à direção do pontífice revelou-se a integração na ordem da rede burocrática: o padre cedeu à prisão do padroado e à dependência econômica, funcionário também ele num universo de funcionários.

Uma imensa cadeia, formada aos pés do rei e alongada na colônia, penetra em todas as atividades. O plantio da cana, a extração de madeiras, a lavra das minas obedeciam aos interesses fiscais do Estado. A consciência do homem, sua palavra e suas expressões políticas estavam à mercê dos censores, censores informais ligados ao padre e ao funcionário. A burguesia se enobrece com a compra de cargos, o pardo se afidalga com o uniforme das forças paramilitares. O cargo domestica turbulências dispersas, imantando, na sua dignidade, a submissão ao soberano. O velho e tenaz patrimonialismo português desabrocha numa ordem estamental cada vez mais burocrática no seu estilo e na sua dependência (Idem, p. 202).

Quando D. João VI preparou sua fuga para o Brasil, temia o quadro que encontraria no destino; afinal, jamais um membro da família real estivera em terras americanas desde o descobrimento, três séculos antes e, com isso, estabeleceu-se um poder local, nos mesmos moldes da América espanhola. Ao chegar ao Rio de Janeiro, inaugurou a fase do Império; organizou seu ministério, reproduzindo a estrutura administrativa consolidada em Portugal.

¹⁶⁹ Raimundo Faoro, advogado, jurista e escritor brasileiro, é um dos grandes pensadores do Brasil, autor de análises imprescindíveis ao entendimento da sociedade, da política e do Estado brasileiro, por isso conhecido como O Embaixador da Cidadania. Foi presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, a OAB (1977-1979) e eleito por unanimidade para a Academia Brasileira de Letras (2000) na cadeira do jornalista Barbosa Lima Sobrinho.

Tudo se concentrou [...] em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do Tesouro. [...] O eixo da política era o mesmo, secularmente fundido: o reino deveria servir à camada dominante, ao seu desfrute e gozo. Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos (Idem, p. 250-251).

Aquele poder local tão temido antes do embarque foi rapidamente dominado pela cooptação, juntando-se ao poder recém-chegado da metrópole. Desse modo, o novo mundo 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.

Os ares iluministas que a Revolução Francesa fizera espalhar pelo mundo inundaram a América ibérica, gerando uma sucessão de movimentos de independência com poucos traços populares, uma vez que aquela sociedade sempre subjugada não reunia nem as virtudes nem a força necessárias ao comando do processo. Logo após a Independência, a instabilidade gerada pela crise política que durou 20 anos aniquilou as tímidas tentativas de mudança.

O regime colonial não se extingue, moderniza-se; os remanescentes bragantinos se atualizam, com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se superporia a um mundo desconhecido, calado, distante (p. 289).

Na faixa andina, a independência “viu os grandes domínios se consolidarem ou às vezes até aumentarem, enquanto a situação dos indígenas, até então relativamente protegidos pelas leis da Coroa, se agravava. A emancipação das colônias foi [...] estritamente política; não acarretou nem descolonização cultural nem progresso social” (ROUQUIÉ, 1991, p. 75).

No Brasil, quando a Constituição de 1824 é promulgada, traz no seu sistema órgãos de controle criados à imagem e semelhança da configuração monárquica. O dogma da soberania popular, desenvolvido na França durante cem anos, foi adotado no Brasil em menos de uma década. Dos embates políticos do período resultou um parlamentarismo de aparência, porque a Coroa é que mantinha os comandos político e administrativo, por meio do poder moderador.

O século entre o primeiro e o segundo reinado trouxe ajustes apenas superficiais ao enraizado sistema político brasileiro. A camada dirigente permaneceu aristocrática na sua função e fechada na perpetuidade hereditária que as leis garantiam.

A mentalidade patrimonialista estendia-se em outras atividades, também com reflexos até a contemporaneidade. Gilberto Freyre lembra que, paralelamente, desde o início da colonização, Portugal cultivou, ao lado dos agentes do patrimônio real, os “fabricantes de letrados”, na figura dos jesuítas:

O gosto pelo diploma de bacharel, pelo título de mestre, criaram-no bem cedo os jesuítas no rapaz brasileiro; no século XVI o brasileiro se deliciava em estudar retórica e latim para receber o título de bacharel ou de mestre em artes. Já a beca dava uma nobreza toda especial ao adolescente pálido que saía dos ‘pátios’ dos jesuítas. Nela se anunciava o bacharel do século XIX — o que faria a República, com a adesão até dos bispos, dos generais e dos barões do Império. Todos um tanto fascinados pelo brilho dos bacharéis (FREYRE, 1951, p. 96).

O objetivo do bacharelado era o emprego (e não o trabalho) e, a partir dele, o estamento burocrático, que valorizava socialmente a partir do prestígio do mando político. “Dessas circunstâncias”, diz Faoro, “e dessa massa se compõe a aristocracia, não só a dos títulos e das condecorações, mas a do governo. Ela assenta sobre séculos e se alonga no patronato.” De fato, observando o Brasil dos séculos XX e XXI, verificamos a força que a herança do diploma nos legou: o país tem uma enorme carência de profissionais de nível técnico, mas o jovem que precise optar escolherá um curso superior para sua formação, mesmo quando conhece o restrito número de postos de trabalho para algumas atividades; condenados por crimes de qualquer natureza terão direito à prisão especial se portarem um diploma de nível superior.

O que Faoro chama patronato não é, na realidade, a aristocracia, o estamento superior, mas o aparelhamento, o instrumento em que aquela se expande e se sustenta, em grande parte graças à inércia dos excluídos da burocracia: “sua permanência não convence as inteligências, mas domestica as vontades”. Citando José de Alencar, na sua obra *O sistema representativo*, de 1868, diz que

Não é menos curiosa a maneira por que a burocracia fabrica a opinião pública no Brasil. Os jornais, como tudo neste Império, vivem

da benevolência da administração. No instante em que o governo quisesse com afinco, a folha diária de maior circulação descera da posição que adquiriu. Basta trancar-lhe as avenidas oficiais, e subvencionar largamente outra empresa com o fim de hostilizá-la (p. 389-392).

No ocaso do Império, esse quadro assume aspectos mais “democráticos”, até o raiar da Velha República. O voto direto, embora instituído, trazia às urnas entre 11% (1881), 3,4% (1898) e 2,3% (1926) de cidadãos eleitores, transitando pela legislação — pendular, ao aceitar ou não o voto dos analfabetos —, garantindo, desse modo, o movimento de restrição à participação popular plena. Paralelamente, o eixo político se deslocara para os Estados,

incólumes, os grandes, cada dia mais, à interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal seqüência é que se afirma o *coronelismo*, num casamento, cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais (FAORO, 1998, p. 621).

O coronel era um homem que ostentava, sim, o poderio econômico e exercia o poder político, num mecanismo em que o governo refletia o patrimônio pessoal e constituía o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima. Apesar disso, o poder do coronel não vinha da sua fortuna, mas do fato de ser um aliciador eleitoral, função acentuada com a passagem do regime imperial para o republicano. Sua tarefa, naquele momento, era converter a opinião republicana, minoritária, em opinião dominante, substituindo a farsa eleitoral monárquica pela farsa eleitoral republicana.

Esse personagem transforma, ao mesmo tempo em que consolida, a confusa relação entre o público estatal e o privado:

O coronelismo, o *compadrazzo* latino-americano, a ‘clientela’ na Itália e na Sicília participam da estrutura patrimonial. Peças de uma ampla máquina, a visão do partido e do sistema estatal se perde no aproveitamento privado da coisa pública, privatização originada em poderes delegados e confundida pela incapacidade de apropriar o abstrato governo instrumental das leis. [...] O coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal e seu erário com os bens próprios (FAORO, 1998, p. 637).

No período entre o final do século XIX e início do século XX, toda a América conheceu uma notável onda migratória. Desde os descobrimentos, houvera

um fluxo contínuo e restrito de espanhóis e portugueses que chegavam à América. Mas, a partir de 1884 e até cerca dos anos 1940, os migrantes somaram milhões, no continente, para substituir a mão de obra dos escravos, nas lavouras, após o fim da escravidão. No Brasil chegaram europeus — alemães, italianos, espanhóis — e orientais — japoneses e chineses.

Quando Getúlio Vargas inaugura a Nova República, para manter o poder precisa reformulá-lo. A insistente segregação imposta ao povo pelas elites fortaleceu os movimentos populares, estimulados pelo anarquismo e pelo comunismo, trazidos principalmente pelos imigrantes italianos. O eixo econômico deslocava-se, gradualmente, do setor agrícola para o industrial, concentrando a mobilização operária nos centros urbanos. Nesse contexto e com a estatização de setores considerados estratégicos, o poder estatal sentia-se em condições de comandar a economia, ainda baseada na formação de uma comunidade burocrática, “agora mais marcadamente burocrática que aristocrática”, mas ainda de caráter estamental, superior e capaz de arbitrar as classes. A primeira tentativa é de disciplinar, jurídica e socialmente, os movimentos operários, sob tutela governamental, uma vez que os grupos dominantes viam-nos como ameaças à ordem pública. Anos mais tarde, a Constituição de 1937 admite que

a intervenção no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção do domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (art. 135).

Nesse contexto, de movimentos operários sob controle estatal e a Carta Magna permitindo a intervenção estatal na economia, o governo assumiu também o papel de “padrinho” dos grandes produtores. Inúmeras vezes, tanto na América espanhola quanto na portuguesa, os governantes eram, eles mesmos, grandes produtores. No Brasil, sempre que as crises econômicas, originadas no Continente ou nas grandes oscilações mundiais, ameaçavam a elite econômica, o governo corria em seu socorro, por meio dos bancos oficiais (Banco do Brasil, Caixas Econômicas e instituições de Previdência Social). Eles concediam créditos

que, no período inflacionário, tornaram-se verdadeiros subsídios, porque não tinham correção monetária.

Essa política, sob diferentes invólucros, atravessou todo o século XX. O que Faoro chama de “estamento burocrático” não se alterou, na essência. Nas décadas de 1930 e 1940, com a falência dos barões do café, o eixo se desloca para os bem-sucedidos imigrantes, cuja fortuna os credenciava para ingresso nos circuitos do poder estatal. Nos anos 1950, a industrialização acelerada traz para o núcleo do poder os “capitães da indústria” e, a partir daí, até o final do século passado, as instituições financeiras ocuparam e ainda ocupam, no início do século XXI, majoritariamente, a melhor posição de acesso e permanência junto aos centros decisórios.

A roupagem evoluiu, sem dúvida alguma. As vagas públicas destinadas aos filhos da corte e da aristocracia imperiais tornaram-se “cargos em comissão”, popularmente chamados de “cargos de confiança”. Essas vagas são sempre de comando, dispensam a participação dos candidatos em concursos públicos e são ocupadas por indicados pelos mandatários eleitos.

O próprio Faoro, no parágrafo seguinte, resume os resultados dessa história que, embora se refira ao Brasil, pode representar, em linhas gerais, a evolução do poder político no continente sul-americano:

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionaliza um tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é, porque sempre foi (Idem, p. 363).

Laura Bezzon (2004) comenta que, detectando no cerne desta estrutura a característica principal do predomínio do quadro administrativo (burocrático) junto ao foco de poder, Faoro demonstra que em nossa realidade histórica sempre persistiu a estrutura patrimonial que garante a manutenção de uma minoria governante e a incapacidade do povo de se organizar.

5.3 Colômbia: um breve perfil

A Colômbia é um país da América do Sul que, além do território continental, inclui dois pequenos territórios insulares, o território de San Andrés e Providencia, no Mar das Caraíbas, e a ilha de Malpelo, no Pacífico. Com aproximadamente 45 milhões de habitantes, é o segundo país mais populoso e o terceiro mais rico da América do Sul, conforme dados publicados no site oficial do governo colombiano (web.presidencia.co).

Segundo a Constitución Política de Colombia, de 1991, reformada em 1997, o país é um Estado social de direito, organizado em uma República unitária, descentralizada, democrática e participativa. O poder público encontra-se dividido em três partes, o executivo, o legislativo e o judiciário. O presidente e seu vice são eleitos mediante opção popular, em eleições que ocorrem a cada quatro anos. O presidente só pode ser reeleito uma única vez.

O conflito que conduziu o país à emancipação da Espanha ocorreu entre 1810 e 1819, iniciando-se em Santafé de Bogotá. Em julho de 1810, acontece a primeira tentativa de proclamação da independência. Uma longa guerra pela independência, liderada principalmente por Simón Bolívar e Francisco de Paula Santander, terminou em 7 de agosto de 1819, após a Batalha de Boyaca. Neste ano, o Congresso de Angostura fundou a República da Grã-Colômbia. Nesse momento, os “criollos” substituíram as autoridades espanholas existentes por juntas de governo. O país era formado naquele momento por Nova Granada, Venezuela e Equador. Pouco depois, por falta de consenso entre federalistas e unionistas, Venezuela e Equador se separaram do país, constituindo outras duas repúblicas. Em 1849, são fundados os partidos conservador e liberal. O partido liberal governa o país de 1861 a 1885, e, nesse período, a Colômbia divide-se em nove territórios autônomos. Em 1863, o nome do país muda para Estados Unidos da Colômbia. Em 1885, os conservadores chegam ao poder, iniciando um regime que dura 45 anos. Com isso, o poder é centralizado e a Igreja volta a ter influência. Na transição do século XIX para o século XX, acontece a Guerra dos Mil Dias (de 1899 a 1903) entre liberais e conservadores, que teve o saldo de 120 mil pessoas mortas. Influenciado por Estados Unidos e França, o Panamá, então território do país, torna-se independente. A Colômbia se envolveu, ainda, em uma guerra de um ano com o Peru pelo poder do departamento de Amazonas.

Em abril de 1948, o candidato à presidência da Colômbia José Eliécer Gaitán foi assassinado, deflagrando, nos três dias seguintes, a ocupação de Bogotá pela população. A ordem só foi reestabelecida quando unidades militares de diversas regiões do país chegaram à capital. O apoio dessas unidades foi necessário porque os efetivos policiais tinham sido derrotados pela massa popular. O episódio ficou conhecido como Bogotazo. Liberais acusaram os conservadores pelo assassinato; estes se defenderam acusando a direita liberal. Com o fim do Bogotazo, os partidos Liberal e Conservador se preparam para uma Guerra Civil. No contexto do momento, com a Guerra Fria acontecendo, os conservadores têm apoio dos Estados Unidos. A guerra que começa dura de 1948 a 1953, com estimativa de 300 mil mortos.

Nesse período, os grupos guerrilheiros começam a se organizar em zonas montanhosas e distantes, em povoados rurais e nas planícies orientais. As pressões exercidas por esses grupos desestabilizadores justificaram a ascensão de uma ditadura militar cuja missão era o controle das zonas de conflito. Este governo foi sucedido por um regime bipartidarista entre liberais e conservadores, a partir de 1958, conhecido como Frente Nacional. A partir de 1960, a influência comunista deu um caráter diferente ao conflito. Milhares de famílias abandonaram suas terras e se organizaram nas montanhas, onde muitas se estabeleceram como grupos armados. A violência começou a manifestar-se como o enfrentamento entre guerrilhas de orientação marxista-leninista e as Forças Armadas. Só em 1974, com a extinção da Frente Nacional, o país retorna ao sistema de eleições livres. Em resposta à pressão dos Estados Unidos ao governo e exército colombiano pela eliminação de um grupo esquerdista, Manuel Marulanda Vélez iniciou o movimento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), pela criação do estado marxista. Nessa mesma época, o contrabando e o narcotráfico começam a consolidar suas ações no país e, junto com as Farc, constituem um desafio que aos poucos vem sendo vencido pelo governo colombiano.

A Constituição atualmente em vigor (Anexo C) resultou de uma Assembleia Constituinte integrada por diversos grupos sociais (estudantes, indígenas, ex-guerrilheiros, liberais, conservadores etc.) convocada após um plebiscito realizado em 1990, por iniciativa de estudantes universitários. Promulgada em 1991, teve seu texto reformado em 1997.

O primeiro presidente a se reeleger depois da nova constituição foi Álvaro Uribe Vélez, cujo mandato ainda está em curso.

5.4 Venezuela: um breve perfil

A Venezuela é uma república federal dividida em 23 estados, um Distrito Capital (que compreende a cidade de Caracas e a sua área metropolitana), as Dependências Federais (formada por 72 ilhas e ilhotas, na sua maioria sem população humana) e um Território em Reclamação com a Guiana (Guayana Esequiba). Conta, hoje, com uma população de quase 27 milhões de habitantes, conforme estimativa de 2004, divulgada no site oficial do governo venezuelano.

É governada pela Constituição de 1999, que consagrou a existência de cinco poderes: executivo, legislativo, judiciário, cidadão e eleitoral. Emendas importantes ocorreram após sua promulgação, como a que altera a duração do mandato do presidente da República. O poder executivo é exercido pelo presidente da República, eleito por sufrágio universal para um mandato de seis anos, não havendo limites para sua reeleição. Ele é simultaneamente chefe de Estado e chefe de governo. É também o Comandante Supremo das Forças Armadas. Nomeia o vice-presidente da República (cargo ocupado desde janeiro de 2007 por Jorge Rodríguez Gómez) e os ministros. O poder legislativo é exercido pela *Asamblea Nacional*, parlamento unicameral composto por 167 membros, três dos quais representantes dos povos indígenas. Seus membros são eleitos para um mandato de cinco anos, podendo concorrer a mais duas eleições. Entre as funções da Assembleia Nacional encontram-se aprovar as leis e o orçamento e designar os embaixadores. Antes da aprovação da constituição de 1999, a Venezuela tinha um parlamento bicameral, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. As últimas eleições para a Assembleia Nacional tiveram lugar em dezembro de 2005. O Supremo Tribunal de Justiça, órgão máximo do poder judiciário, é constituído por 36 membros eleitos (pela *Asamblea Nacional*) para um mandato único de 12 anos. Cada estado possui um governador (eleito para um período de quatro anos) e um Conselho Legislativo; o Distrito Capital tem um governador (eleito para um período de quatro anos). O *alcalde* (prefeito, presidente da Câmara Municipal), é a principal figura do poder municipal, sendo eleito também para um mandato de quatro anos.

A primeira mobilização independentista ocorreu em 1809, liderada pelo general Francisco de Miranda. A independência foi proclamada em 5 de julho de 1811, mas Miranda foi preso e foram necessários dez anos de luta contra as forças espanholas até a decisiva Batalha de Carabobo (1821). A Venezuela integrou então a República da Grande Colômbia, junto com Colômbia, Equador e Panamá. Após a morte de Simón Bolívar, o herói da independência, a Venezuela retirou-se da Grande Colômbia. Entre 1830 e 1848 o país foi governado por uma oligarquia conservadora até passar para as mãos dos ditadores Monagas (1848-1858). A revolução de 1858, encabeçada por Julián Castro, conduziu o país a um período de instabilidade, agravado pela guerra civil entre conservadores e liberais que se desenvolveu entre 1866 e 1870, após a introdução no país de uma constituição federalista (1864). De 1870 a 1888 o liberal Antonio Guzmán Blanco governou a Venezuela de forma autoritária, exercendo uma política de obras públicas, de luta contra o analfabetismo e contra a influência da Igreja Católica. Ao seu governo sucederam-se períodos de pequenas ditaduras militares. Cipriano Castro apoderou-se da presidência em 1899 e pôs em prática uma política externa agressiva que provocou em 1902 o bloqueio e ataque dos portos da Venezuela pela Inglaterra, Alemanha e Itália. Em 1908 Castro foi deposto por Juan Vicente Gómez, cuja ditadura durou pelos 27 anos seguintes. Foi durante o seu governo, em 1922, que se iniciou a exploração das jazidas de petróleo da Venezuela.

Em 1945, após a queda da ditadura do general Isaías Medina Angarita, Rómulo Betancourt, fundador do partido Acción Democrática, tornou-se presidente provisório até as eleições livres de finais de 1947, que levaram o escritor Rómulo Gallegos à presidência. Uma revolta militar retirou-o do poder. Em 1953 instalou-se a ditadura de Pérez Jiménez, que durou até 1958, ano em que foi restabelecida a democracia. Segundo informações do site do governo venezuelano, “os anos da democracia representativa estiveram sob o marco jurídico da Constituição de 1961, onde certamente os governos se faziam passar por democráticos, mas implementaram ações e medidas como o desaparecimento de cidadãos, a desassistência da população nas áreas mais básicas e fundamentais, a implementação de programas neoliberais, a atenção com extrema diligência em resolver os assuntos de determinados setores oligárquicos, partidaristas e empresariais nacionais ou estrangeiros, entre outros”.

Essas práticas contribuíram para criar um clima de mal-estar e insatisfação popular, provocando um levante popular em fevereiro de 1989, as ações militares de fevereiro e de novembro de 1992 e a eleição do atual presidente, Hugo Rafael Chávez, em dezembro de 1998.

Desde que assumiu a presidência, Chávez vem protagonizando situações de grande repercussão midiática, mas nem sempre sob aplausos. Nacionaliza empresas sem aviso prévio; censura, persegue e cassa concessões de meios de comunicação que apresentam divergências com sua política e convive, hoje, com crises — energética, de abastecimento etc. — capazes de desestabilizar o andamento do seu mandato. Apesar disso, a Constituição venezuelana mantém, em suas cláusulas iniciais, todos os componentes do Estado democrático de direito, a que nos referimos durante toda a argumentação da tese (Anexo D).

5.5 Sobre interdependência política, contágio e contaminação

Passamos, então, a trabalhar sobre a hipótese de que a necessidade de positivação constitucional da informação estatal como garantia de direitos pode-se estender do Brasil para os demais países sob o Estado Democrático de Direito da América do Sul.¹⁷⁰ Tratamos o recorte na esfera política admitindo que Estado, democracia, Constitucionalismo e direitos podem-se abrigar sob a abrangência da política.

Olivier Dabène¹⁷¹, ao tratar das relações entre países latino-americanos, compõe alguns quadros demonstrando que existe interdependência política entre países quando “a evolução política de um deles é suscetível de influir na evolução dos regimes políticos dos outros e quando, continuamente, a evolução dos regimes políticos da totalidade é suscetível de ser influenciada pelo mesmo evento” (2001, p. 23). Há interdependência política quando diferentes regimes, reciprocamente, se influem, se copiam, se imitam e se fazem trocas mútuas, mas também, ao mesmo tempo, se adaptam de maneira similar ao seu meio interno e externo.

¹⁷⁰ Na Venezuela, a Constituição em vigor exibe os pressupostos de um Estado democrático. Porém, episódios recentes flagram um franco desrespeito aos princípios democráticos, como o direito à livre expressão, inclusive dos meios de comunicação de massa.

¹⁷¹ Olivier Dabène, professor de Ciências Políticas na Universidade de Niza, no Instituto de Estudos Políticos de Aix, em Provence, França e no Instituto de Altos Estudos da América Latina.

Valendo-se das noções da antropologia (que analisa as semelhanças de traços culturais, espirituais ou materiais em termos de difusão e de convergência), ele afirma que a interdependência adota a forma de uma convergência e de uma difusão; essa difusão “pode resultar de um contágio (influência de um país sobre seus vizinhos) ou de uma irradiação (influência de um centro ou de um fenômeno sobre o conjunto dos países)”, conforme demonstra na figura seguinte.

Figura 14. A hipótese da interdependência política
Fonte: Dabène, 2001, p. 24.

A interdependência é um processo e um ponto de partida que explica por que dois países se assemelham, embora, ao mesmo tempo, apenas a semelhança entre eles permita afirmar que são interdependentes: a interdependência pode encontrar-se em estado latente e tem todas as possibilidades de ser de natureza cultural, social ou econômica. Nesse sentido, constitui uma predisposição às evoluções políticas paralelas que, em si mesmas, permitem falar da interdependência política.

No cenário contemporâneo de globalização, a análise de Dabène traz sua contribuição ao constatar que

são as transmissões de conjunturas (internacionais ou mundiais) que dão origem às ondas de mudança de regime, isto é, produzem sincronização de conjunturas (horizontais ou verticais). Mais precisamente, parece lógico pensar que as transmissões internacionais de conjuntura dão lugar a difusões (contágio quando existe sincronização horizontal concernente a dois países, irradiação quando existe sincronização vertical, que concerne a numerosos países) e que as transmissões mundiais de conjuntura dão lugar a convergências (p. 25).

Dabène não se limita ao exame do contemporâneo. Ao contrário, sustenta que as formas de governo, os estilos de relações sociais e as ideologias de hoje têm origem histórica. De fato, as ambições que nortearam a conquista das Américas espanhola e portuguesa, a violência como método de submissão das populações nativas, o alijamento das classes não aristocráticas dos processos políticos, a colaboração frequente da Igreja Católica para a manutenção do poder

aparecem nos relatos da maioria dos historiadores. A base comum dos sistemas políticos latino-americanos é fundamentalmente cultural, embora existam outros determinantes políticos, de ordem geográfica, demográfica, econômica etc.

A Figura 15 mostra os mecanismos apresentados pelo autor.

Causas ↓	Efeitos →	Sincronização horizontal de conjuntura (SHC)	Sincronização vertical de conjuntura (SVC)
Transmissão internacional de conjuntura (TIC)		Contágio	Irradiação
Transmissão mundial de conjuntura (TMC)		Convergência	

Figura 15. Mecanismos de transmissão e sincronização de conjunturas
Fonte: Dabène, 2001, p. 25.

A burocracia pública, na maioria dos países sul-americanos, se realiza praticamente sem pressão das clientelas, concebidas como objeto do governo e subordinadas às organizações públicas. Apenas os poucos economicamente mais fortes têm seus interesses representados nos organismos governamentais, enquanto as classes média e baixa (grupos sem poder) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem à participação nas avaliações das instituições públicas.

Anna Maria Campos (1990) entende que pelo fato de as clientelas serem vistas como tuteladas, os serviços públicos são prestados como se fossem caridade pública. Em muitos casos, os próprios “clientes” encaram esses serviços como dádivas e se sentem na obrigação de retribuí-los. A autora destaca, no contexto brasileiro, algumas dimensões que se prestam, também, à abordagem da maioria dos outros países sul-americanos:

- a debilidade das instituições;
- o baixo nível de organização da sociedade civil;
- o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo;
- o baixo nível de participação: o povo como objeto da política pública (p. 45).

Da parte da burocracia, Campos considera mais significativos os traços:

- imunidade a controles externos;
- falta de transparência;
- baixo nível de preocupação com o desempenho;
- marcada orientação para meios e procedimentos;
- tendência exagerada para regras e normas e desrespeito pelo seu cumprimento (formalismo) (Idem).

As linhas gerais da evolução expostas até aqui são realmente comuns — total ou parcialmente — a todos os países do continente. Existem, porém, as diferenças históricas que constituem o perfil particular de cada país, fundamentalmente nos aspectos políticos moldados a partir de fins do século XIX e todo o século XX, quando do estabelecimento das repúblicas sul-americanas.

A interdependência, o contágio e a contaminação continuam ocorrendo no continente. Exemplos recentes são as eleições presidenciais — em cadeia — de lideranças das classes subalternas, oriundas dos movimentos popular e sindical como Evo Morales na Bolívia, Lula no Brasil, Hugo Chávez na Venezuela, Fernando Lugo no Paraguai, José Pepe Mujica no Uruguai. Porém, do ponto de vista socioeconômico, são notáveis as diferenças que os anos recentes flagraram entre os países; no rol das consequências, a comunicação pública estatal é um fator bastante perceptível.

5.6 Direitos, garantias e comunicação estatal

Aspectos históricos comuns ao Brasil, à Colômbia e à Venezuela expõem, fundamentalmente, um tecido social frouxo, sem a força necessária para exigir direitos e suas garantias, devido à política de privilégios ainda tão arraigada no poder constituído dos três países. Sem isso, suas populações ficam à mercê de iniciativas estatais que podem ou não acontecer ou, quando acontecem, podem estar exclusivamente a serviço da promoção de imagem dos governos, principalmente nos períodos eleitorais.

As Constituições dos Estados estudados explicitam direitos fundamentais — individuais, sociais e difusos —, revelando, ainda, a responsabilidade desses Estados sobre a publicidade e a garantia de gozo desses direitos.

Na próxima sequência de quadros, procedemos à análise dos artigos que interessam à tese: princípios fundamentais, direitos e garantias individuais, direitos sociais, obrigações do Estado, saúde e comunicação social. Os textos

suprimidos não dizem respeito diretamente ao tema da pesquisa. Nem sempre a menção de um item de interesse para a pesquisa se encontra no mesmo título, nas três Cartas. Nesses casos, decidimos pela manutenção dos artigos em sua sequência original, destacando por cores os que se encontrarem em outro quadro estabelecido pela tese, conforme a seguinte legenda:

- Preto, texto normal – sequência do título mencionado;
- Azul – direitos e garantias individuais;
- Lilás – direitos sociais;
- Laranja – comunicação;
- Verde – saúde;
- Bege – funções e/ou obrigações do Estado.

Para maior clareza na exposição e na leitura dos diversos títulos, capítulos, artigos e respectivos comentários, optamos por acomodar o início dos quadros em páginas separadas, fugindo à diagramação sequencial, adotada ao longo da tese.

Brasil: Título I – Dos Principios Fundamentales**Colômbia: Título I – De los Principios Fundamentales****Venezuela: Título I – Principios Fundamentales**

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
<p>Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:</p> <p>I – a soberania;</p> <p>II – a cidadania;</p> <p>III – a dignidade da pessoa humana;</p> <p>IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;</p> <p>V – o pluralismo político.</p>	<p>Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, [...], democrática, participativa y pluralista, fundada en respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p>Art. 2 – Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]</p>	<p>Art. 2º - Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho Y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político</p>

Verificamos, na enunciação dos princípios constitucionais, a ausência explícita de itens que remetam à informação ou à comunicação pró-ativa dos Estados. Temos a considerar que, da presença da cidadania, dos valores de interesse geral e da própria definição de Estado democrático de direito poder-se-ia inferir a necessidade daquela comunicação.

Brasil:	Título II –	Dos Derechos e Garantías Fundamentales
	Capítulo I –	Dos Derechos e Deberes Individuales e Colectivos
Colômbia:	Título II –	De los Derechos, las Garantías y los Deberes
	Capítulo I –	De los Derechos Fundamentales
Venezuela:	Título III –	De los Derechos Humanos y Garantías, y los Deberes
	Capítulo III –	De los Derechos Civiles

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
<p>Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>[...]IV – É livre a expressão do pensamento, sendo vedado o anonimato;</p> <p>[...]IX – É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;</p> <p>[...] XIV – É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;</p> <p>[...]XXXIII – Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo e geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, [...]</p>	<p>Art. 11 – El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.</p> <p>[...] Art. 15- Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.</p> <p>[...]Art. 20 – Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, de la informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres e tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. Non habrá censura.</p> <p>[...] Art. 41 – En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica.</p> <p>[...] Art. 44 – Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada</p>	<p>Art. 19º - El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.</p> <p>[...] Art. 28º - Toda persona tiene el derecho de acceder a la información ya los datos que sobre si misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.</p> <p>[...]Art. 43º - El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vidas de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio limitar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma.</p> <p>[...] Art. 55º - Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.</p> <p>[...] Art.58º - La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.</p>

Separamos, entre os artigos que indicam os direitos individuais, os que dizem respeito — textualmente — à vida, à saúde, à recepção e emissão de informações. Os trechos selecionados constituem, nas três Cartas, direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. A responsabilidade do Estado já se insere explicitamente nas constituições da Colômbia e da Venezuela.

Chama a atenção a obrigatoriedade de estudo da Constituição, no art. 41 da Carta colombiana. O texto nos faz supor que, com esta obrigatoriedade, todos os que frequentarem escolas terão conhecimento dos seus direitos — com isso, parte da garantia dos direitos, que aqui preconizamos. Porém, não exime o Estado de prestar informações que garantam direitos, cuja necessidade seja circunstancial: por exemplo, no caso de doenças com potencial epidêmico.

Brasil:	Título II – Dos Derechos e Garantías Fundamentales Capítulo II – Dos derechos sociales
Colômbia:	Título II – De los derechos, las garantías y los deberes Capítulo I – De los derechos sociales, económicos y culturales
Venezuela:	Título III – De los derechos humanos y garantías, y los deberes Capítulo V – De los derechos sociales y de las familias

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (EC nº 26/2000)	[...] Art. 44 – Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social [...]. Art. 49 – La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. [...] Art. 73 – La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional. Art. 74 – Todas las personas tienen derecho de acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.	[...] Art. 83º - La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar a calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Apenas na Constituição do Brasil consta uma descrição inicial do que são os direitos sociais. Nas duas outras, os capítulos já têm início com a enunciação de cada direito, sem a introdução constante na Carta brasileira.

Por outro lado, direitos sociais enunciados no lide brasileiro encontram-se detalhados nos Títulos III e VIII.

Observamos, ainda, que a Constituição venezuelana expõe textualmente o compromisso de interação internacional na área da saúde. Em casos como o da gripe A H1N1, que extrapola fronteiras de países e continentes, este enunciado adquire um significado bastante mais avançado, no concernente à responsabilidade coletiva do país.

Brasil:	Título III – Da Organização do Estado
	Capítulo II – Da União
Colômbia:	Título VII – De la Rama Ejecutiva
	Capítulo V – De la Función Administrativa
Venezuela:	Título IV – Del Poder Público
	Capítulo I – De las Disposiciones Fundamentales
	Sección segunda: De la Administración Pública
	Capítulo II – De la Competencia del Poder Público Nacional

BRASIL	COLÔMBIA	VENEZUELA
<p>Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios:</p> <p>[...] II – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.</p> <p>[...] Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:</p> <p>[...] XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]</p>	<p>Art. 209 – La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización de funciones.</p>	<p>Art.141º - La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.</p> <p>[...] Art. 143º - Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.</p> <p>Art. 156º - Es de la competencia del Poder Público Nacional:</p> <p>[...] 24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.</p>

Nas três constituições o Estado e as administrações públicas aparecem como responsáveis pela saúde dos cidadãos.

O destaque é para a Constituição colombiana, que explicita a publicidade como fundamento da função administrativa, enquanto a do Brasil e a da Venezuela nada dizem a respeito, nestes títulos.

Outros trechos das três Constituições são tratados, a seguir, fora dos quadros, por conterem particularidades ausentes das demais ou serem abordados sob um ponto de vista muito distinto das demais.

A Constituição brasileira traz uma detalhada descrição das questões relativas à Saúde, transcritas a seguir:

TÍTULO VIII – Da Ordem Social

Capítulo I – Disposição Geral

Seção II – da Saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Os artigos 198 e 199 prosseguem tratando da regulamentação dos recursos a ela destinados e à permissão de suas atividades à iniciativa privada, aspectos que não nos interessam na pesquisa. No artigo seguinte, são detalhadas as atribuições do SUS:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I – controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II – executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III – ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V – incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII – participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Pode-se notar, nesses artigos, a presença das obrigações do Estado em relação ao direito à saúde com detalhamento que não deixa dúvidas sobre a necessidade de políticas, estruturas, implementação e fiscalização, sempre no intuito de proteger a vida dos cidadãos. Nada consta, no entanto, sobre a informação e a comunicação.

Também a Constituição do Brasil é a única a trazer, no mesmo título, um capítulo (V – Da Comunicação Social) inteiramente dedicado à área. Reforça os princípios da liberdade plena de manifestação de pensamento, de criação, de informação e passa a tratar exclusivamente da regulamentação dos meios. Não menciona, em nenhum momento, qualquer fundamento ou ação concernentes à informação ou à publicidade de iniciativa estatal como pressuposto para garantir direitos.

A Constituição venezuelana apresenta, no seu artigo 108º, a seguinte alusão à comunicação:

Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de biblioteca y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

Para os interesses da tese, o texto deste artigo é o que mais se aproxima da ideia de um mecanismo de informação e/ou comunicação estatal destinada à garantia de direitos. Entretanto, refere-se apenas aos meios e às facilidades ao seu acesso: não menciona a necessidade ou a obrigatoriedade do Estado em disseminar informações de interesse geral.

CONCLUSÃO

A comunicação pública estatal, como tema e problema, vem sendo objeto de investigação no campo das ciências da comunicação, da sociologia, da filosofia e das ciências sociais, no mundo ocidental. Mas a literatura com interface entre Direito do Estado e Comunicação tem revelado pouco interesse pela comunicação pública estatal, embora ela seja fator fundamental.

Por isso, um dos objetivos desta tese é instigar a valorização da comunicação estatal pró-ativa como objeto de reflexão — quiçá de mobilização e mudança — nas áreas acadêmica e estatal.

Sustentados pelos aportes teóricos apresentados, os resultados da pesquisa levam à seguinte verificação das hipóteses:

A informação e a comunicação são instrumentos de garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais) nos Estados democráticos (de direito, sociais, cooperativos).

Brasil, Colômbia e Venezuela são Estados democráticos de direito. Operam, então, sob a égide de suas Cartas Magnas em que figuram, como cláusulas pétreas, direitos fundamentais — individuais e sociais — amparados, ainda, pelos princípios apresentados nos mesmos documentos, entre os quais se destaca o respeito à vida e sua defesa.

A abrangência da tutela, das competências e do poder a eles conferidos pelas constituições faz dos Estados captadores e detentores de uma fabulosa quantidade de informações, mais ou menos organizadas, dependendo do modelo de gestão por eles adotado. Exceto aquelas cuja divulgação seja vetada por representar risco à segurança nacional, todas as demais compõem um painel cuja exposição constitui um dos fundamentos de Estados democráticos de direito e devem estar à disposição dos cidadãos que porventura desejem obtê-las.

As constituições dos três países pesquisados explicitam o direito à informação, sempre que requerida pelo interessado, seja sua motivação particular ou coletiva. Também positivada está a obrigatoriedade de divulgação de normas e leis, que os poderes constituídos honram por meio de suas publicações — gazetas ou diários oficiais.

No rol das informações de posse do Estado, muitas delas constituem garantia de direitos e, se não disseminadas por iniciativa dos agentes estatais, permanecerão em segredo ou à mercê de pautas dos meios de comunicação de massa que, livres, podem ou não divulgá-las.

As mais evidentes — mas não únicas — são justamente aquelas que se apresentam direta ou indiretamente como garantia do direito à vida e à saúde, geradas nas diversas áreas da atividade estatal, principalmente na da Saúde: pedestres trajando roupas escuras à noite estão 60% mais sujeitos a atropelamentos, mesmo que os veículos estejam com os faróis acesos (Transporte e Trânsito); a salmonela — causadora de doença grave e com elevado índice de morbidade — se desenvolve também em colheres de pau, buchas e panos de limpeza sobre as pias de cozinha das residências, restaurantes e lanchonetes, contaminando alimentos e objetos empregados na sua preparação (Saúde); gatos não vacinados podem transmitir a toxoplasmose — doença que, nas gestantes, pode resultar em sequelas oftálmicas futuras em 65% a 85% dos bebês (Zootecnia e Saúde); Aids é uma doença incurável, transmitida durante relações sexuais ou no contato com sangue contaminado (Saúde).

Essas informações — parte insignificante daquelas em poder dos órgãos estatais — são, sem dúvida alguma, garantias dos direitos fundamentais à vida (direito individual) e à saúde (direito individual e social). Ao recebê-las, os cidadãos tomam conhecimento dos riscos a que estão expostos e podem — se quiserem — adotar condutas pessoais e/ou coletivas de proteção. Sem elas, posso afirmar que mesmo os mais precavidos podem ter os direitos à saúde e à vida — sua e de outros (como no caso da toxoplasmose) — desrespeitados pelo silêncio do Estado.

A comunicação estatal deve ser obrigatória quando representa garantia dos direitos individuais e sociais, constitucionalmente estatuídos.

O Estado democrático de direito é um ente (abstrato) responsável pela tutela dos direitos dos cidadãos e, portanto, também pela sua garantia. E, conforme leciona Bobbio, essa questão não é filosófica, mas jurídica e, “num sentido mais amplo”, política. “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que,

apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (1992, p. 25). O ponto central em relação aos direitos, nos países estudados, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los, uma vez que já estão explicitados em suas Cartas constitucionais.

A proteção aos seus próprios direitos poderia ser da lavra da sociedade civil, dos cidadãos desses países. No apanhado histórico do Capítulo 5, verificamos que a população dos países estudados foi, desde o descobrimento, alijada dos processos decisórios. O seleto grupo das aristocracias do poder não teve a preocupação de criar e manter canais de informação e comunicação com a massa popular porque dela não necessitou — e geralmente ainda não necessita — para conquistar e manter seus postos na máquina estatal. A opinião que importa, vinda dos cidadãos, pode ser aquinhoadada por meio de pesquisas, visando à readequação de algumas linhas de ação ou promessas capazes de reacender esperanças, calar protestos e manter bons índices de aceitação dos governos e baixa rejeição nos períodos eleitorais.

A informação que garante direitos não é necessariamente disseminada para atingir toda a sociedade. Se um governo entender conveniente uma campanha de utilidade pública (alistamento militar, prevenção à Aids, prazo de entrega da declaração do Imposto de Renda etc.), haverá investimento e empenho para as ações pretendidas. Caso contrário, nada obriga o governo a divulgar as informações, mesmo que delas dependa a realização de direitos fundamentais porque, na norma maior do Estado — a Constituição — nada consta que determine sua consecução.

Conforme o Princípio da Legalidade, na ausência das previsões legais para seus atos, o Estado fica paralisado e impossibilitado de agir. Os Estados estudados 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. Essa inexistência de leis, aliada à história dos países sul-americanos (em que o poder estatal tem permanecido nas mãos de aristocracias políticas), nos leva a inferir a necessidade de emenda constitucional exigindo do Estado, no mínimo, as informações de interesse geral.

Para que ocorra a informação são necessários: uma ou mais mensagens (constituídas por um dado ou uma combinação deles), um ou mais canais (meios) para disseminação dessas informações, um receptor ou vários

receptores para as mensagens. E, ainda, que os receptores tenham acesso aos meios que veiculam as mensagens e repertório suficiente para compreendê-las.

Na América do Sul, em geral, e nos três países-alvo desta tese, em particular, os Estados dispõem dos dados e das informações. Os meios diretos — balcões de atendimento, correspondência pessoal, telefone, Internet — e de massa ou indiretos — impressos, rádio e televisão — existem, estão ao alcance dos Estados: têm, pois, estrutura e potencial para atingir 100 por cento da população de cada país; modelos de comunicação pública estatal, embora sistematizados para a realidade europeia, existem e podem ser ponto de partida para adaptações, adoção ou elaboração de modelos apropriados ao contexto sul-americano, conforme sugeri no Capítulo 4. No entanto, mesmo dispondo de todos os recursos, apenas as campanhas da vacinação contra a poliomielite e as informações sobre a Aids vêm sendo disseminadas espontânea e continuamente pelo Estado brasileiro, desde as primeiras manifestações. A qualquer momento, podem não mais ser divulgadas, se um governo assim o decidir, pois não há dispositivo constitucional ou legislação ordinária que imponha a iniciativa de levar a publicidade de utilidade pública à população, como garantia de direitos.

A área dos direitos políticos também demanda alguma forma de comunicação pró-ativa do Estado. Situações constitucionais específicas, como a convocação de referendos e plebiscitos, dependem, em suas etapas de concepção, desenvolvimento e implementação, das informações do Estado para sua plena realização, garantindo aos cidadãos o exercício da participação nas decisões estatais/governamentais. A orientação pública/estatal para a disseminação de informações de interesse geral como garantia de direitos pode, pois, estimular o desenvolvimento do processo iniciado na informação, evoluindo até o compartilhamento — um indicador importante na realização plena da democracia que demanda, para tanto, o amparo constitucional como fator preponderante.

No Brasil, na Colômbia e na Venezuela, esse processo pode desencadear outro, de pertencimento e participação das populações na definição dos rumos dos seus países, numa perspectiva emancipadora.

Apresenta-se, portanto, um campo quase inexplorado da comunicação pública com amplidão de perspectivas a investigar. A expectativa é que a presente pesquisa colabore com jovens pesquisadores e profissionais da área, quando buscarem novos caminhos para a comunicação estatal. No final deste arco, que o

tesouro encontrado sejam cidadãos latino-americanos capazes de desenhar seus próprios destinos, amparados por Estados constitucionais cada vez mais democráticos, contando com a comunicação como arma para garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

APTHEKER, H. **Uma nova história dos Estados Unidos**: A revolução americana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

ARATO, A.; COHEN, J. Esfera pública y sociedad civil. **Metapolítica**, n. 9, Cepcom, p. 37-55, jan./mar. 1999.

ARDIGÓ, A. Per una nuova cittadinanza: dalla società civile verso nuove forme della política. In: SGROI, E. (a cura di), **Educazione alla política**: Azione collettiva di formazione in Italia. Catanzaro: Meridiana Libri, 1993. p. 75-100.

ARENA, G. (Org.) **La comunicazione di interesse generale**. Bologna: Il Mulino, 1995.

_____. Un nuovo modo di amministrare. Estudo apresentado na Convenzione nazionale della sussidiarietà. Roma, 12 mar. 2004. Disponível em www.cittadinanzattiva.it. Acesso em: 26 nov. 2008.

ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BARBEIRO, H. **História da América**. São Paulo: Moderna, 1980.

BARDOEL, J.; d'HAENENS, L. Beyond market mechanisms and government regulations. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 19, n. 2, p. 165-194, 2004.

BARROS, S. R. de. Ciência política e teoria do estado. **Revista Qualimetria**, São Paulo: FAAP, n. 93, p. 14-15, mai. 1999.

_____. Noções sobre as gerações de direitos. Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/aulas>. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. Três gerações de direitos. Disponível em www.srbarros.com.br/pt/três-geracoes-de-direitos.cont. Acesso em: 25 maio 2008.

_____. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas/SP, 2008.

BENHABIB, S. Models of public space: Hannah Arendt, the Liberal tradition, and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, C. (Ed.). **Habermas and the public sphere**. 4. ed. Massachusetts: The MIT Press, 1996. p. 73-98.

_____. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (Org.) **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political, p. 67-94. New Jersey, USA: Princeton University Press, 1996.

BENJAMIN, A. H. V. **A disciplina civil da publicidade no Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=703. Acesso em: 12 out. 2007.

BEZZON, A. L. C. Análise político-sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia segundo a perspectiva da comunicação pública. In: OLIVEIRA, M. J. C. **Comunicação pública**. Campinas, SP: Alínea, 2004. (Coleção Comunicação, Cultura e Cidadania).

BLUMER, H. A massa, o público e a opinião pública. In: COHN, G. (Org.) **Comunicação e indústria cultural: leituras de análise dos meios de comunicação na sociedade contemporânea e das manifestações da opinião pública, propaganda e cultura nessa sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1975. (Coleção Biblioteca Universitária, série 2 Ciências Sociais, v. 39).

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

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

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BROTTO, C. **Comunicazione e relazione all'interno dell'ente pubblico**. San Marino: Maggioli, 2005.

CALMON, P. **Curso de direito constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 90 (2), fev./abr. 1990.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1992.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CAPUTTO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007. Tradução autorizada pelo autor do capítulo publicado no **Annual Review of Information Science and Technology**, Ed. Blaise Cronin, v. 37, cap. 8, p. 343-411, 2003. Trad. Ana Maria P. Cardoso, Maria da Glória Ferreira, Marco Antonio de Azevedo.

CASTOR, B. O.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil – exaustão e revigoração do modelo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 20 (3), p. 3-26, jul./set. 1986.

CERI, P. **Verso l'amministrazione pubblica dei cittadini-utenti**. Turim: Utet Libreria, 1995.

CHAPARRO, M. C. **A notícia (bem) tratada na fonte. Novo conceito para uma nova prática de assessoria de imprensa**. São Paulo, 1987. Dissertação (Mestrado em Jornalismo e Editoração) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

_____. **Linguagem dos conflitos**. Coimbra: Minerva Coimbra, 2001.

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Disponível em www.idec.org.br

COMPTON, J.; LAMB, C. **Marketing government and social services**. New York: John Wiley and Sons, 1986.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em www.senado.gov.br. Acessos em: abr. e jun. 2007, set. 2008.

CORELLA, M. A. R. La comunicación em las organizaciones privadas y públicas. **Revista Organicom**, São Paulo: Gestcorp/ECA/USP, ano 3, n. 4, p. 40-57, 1º semestre 2006.

COSTA, J. R. V. **Comunicação de interesse público**: idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

COSTA, S. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CUILENBURG, J. V.; MACQUAIL, D. Media policy paradigm shifts towards a new communications policy paradigm. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 18, n. 2, p. 181-207, 2003.

CUILENBURG, J. V.; SLAA, P. From media policy towards a national communications policy: broadening the scope. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 8, n. 2, p. 149-176, 1993.

DABÈNE, O. **La región América Latina**: interdependência y câmbios políticos. (1997). Buenos Aires: Corrigidor, 2001.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

D'AMBROSI, L.; GIARDINA, M. V. **Amministrazione pubblica e partecipazione**. Roma: Carocci, 2006.

DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DEACON, D.; MONK, W. Quangos and the “Communications Dependent Society”: part of the process or exceptions to the rule? **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 16, n. 1, p. 25-49, 2001.

DEMO, P. **Pobreza política**. São Paulo: Cortez, 1988.

DONATI, P. **La cittadinanza societaria**. Roma-Bari: Laterza, 1993.

DURKHEIN, E. **La divisione del lavoro sociale**. (1893). Milão: Comunità, 1971.

EPSTEIN, I. Ciência, poder e comunicação. In: BARROS, A.; DUARTE, J. (Orgs.) **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 15-31.

ETZIONI, A. Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FACCIOLI, F. **Comunicazione pubblica e cultura del servizio**. Roma: Carocci, 2000.

FAORO, R. **Os donos do poder** – Formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.

FASCE, F. **La democrazia degli affari**. Roma: Carocci, 2000.

FERREIRA FILHO, M. G. **A reconstrução da democracia**. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA, M. N. **Alternativas metodológicas para a produção científica**. São Paulo: Celacc-ECA/USP, 2006.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREIRE, O. B. L. **Comunicação, cultura e organização: um olhar antropológico sobre os modos de comunicação administrativa na perspectiva da comunicação integrada**. São Paulo, 2009. Tese de doutorado. Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

GALLINO, L. **Dizionario di sociologia**. Torino: Utet, 1993.

GARCÍA CANCLINI, N. **Culturas híbridas**. México: Grijalbo, 1990.

GUIMARÃES, M. A causa das coisas. **Jornal do Brasil**, 10 jun. 1987.

HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. (1973) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. **Facticidad y validez:** sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría Del discurso. (1992) Madri: Trotta, 1998.

_____. **The theory of communicative action I:** Reason and rationalization of society. (1981) Boston: Bacon Press, 1984.

_____. **Historia y crítica de la opinión pública:** la transformación estructural de la vida pública. 8. ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2004.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HASWANI, M. **Quem agenda quem: Estudo das relações entre assessorias de imprensa do setor público e veículos jornalísticos na cidade de São Paulo.** São Paulo, 2003. Dissertação de Mestrado. Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo.

HELLER, M. New ICTs and the problem of “publicness”. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 21, n. 3, p. 311-329, 2006.

HERMES, J. Citizenship in the age of the internet. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 21, n. 3, p. 295-309, 2006.

HOESCHL, H. C. **O conflito e os direitos da vida digital.** Disponível em: http://www.mct.gov.br/legis/Consultoria_Juridica/artigos/vida_digital.htm. Acesso em: 1º nov. 2008.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUNTINGTON, S. **The wild wave.** Democratization in the late twentieth century. Oklahoma: University Press, 1991.

IBOPE Inteligência. **Pesquisa de opinião pública sobre confiança em instituições.** Disponível em: www.ibope.com.br. Acesso em: 26 ago. 2009.

JANOSKI, T. **Citizenship and civil society.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações sociais e esfera pública – A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2000.

KREPS, G. L. **La comunicación en las organizaciones.** 2. ed. Buenos Aires: Addison – Wesley Iberoamericana, 1995.

KUNSCH, M. M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada.** 4. ed. São Paulo: Summus, 2003.

_____. **Relações públicas e modernidade:** novos paradigmas na comunicação organizacional. 2. ed. São Paulo: Summus, 1997.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAVALLE, A. G. **Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

LENZA, P. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo: RT, 2003. p. 24.

LIMA, V. A. Repensando a(s) teoria (s) da comunicação: notas para um debate. In: MELO, J. M. de (Org.) **Teoria e pesquisa em comunicação**: panorama latino-americano. São Paulo: Cortez/Intercom; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 85-99.

LIPPMANN, W. **Opinião pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção Clássicos da Comunicação Social).

MALANGA, E. **Publicidade**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1976.

MANCINI, P. **Manuale di comunicazione pubblica**. 5. ed. Bari: Editori Laterza, 2008.

MATIAS, E. F. P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MATOS, H. H. G. Comunicação política e comunicação pública. **Revista Organicom**, São Paulo: Gestcorp/ECA/USP, ano 3, n. 4, p. 58-73, 1º semestre 2006.

MATTOSO, A. G. **Compêndio de história da América**. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, s/d.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/>. Acesso em: 15 abr. 2008.

MOURÃO, H. A. **Patrimônio arqueológico: um bem difuso**. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arqueologia do Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo.

MUSGRAVE, R.; BUCHANAN, J. M. **Public finance and public choice**: two contrasting visions of the State. Cambridge, Mass: MIT Press, 1999.

NILLESEN, A. B.; STAPPERS, J. G. The government as communicator: a Dutch dilemma. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 2, n. 4, p. 491-512, 1987.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Organicom**, São Paulo: Gestcorp/ECA/USP, ano 3, n. 4, p. 74-89, 1º semestre 2006.

OLIVEIRA, I. L. Espaços dialógicos e relacionais nas organizações e sua natureza ético-política. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.) **Comunicação organizacional: linguagens, gestão e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2009. (v. 2).

OLIVEIRA, M. J. C. **Comunicação pública**. Campinas – SP: Alínea, 2004. (Coleção Comunicação, Cultura e Cidadania).

PALLIERI, G. B. P. **A doutrina do estado**, Coimbra/Portugal: Coimbra Editora, 1969. (v. 1).

PHILLIPS, L. Mediated communication and the privatization of public problems: discourse on ecological risks and political action. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 21, n. 3, p. 171-207, 2000.

PLATÃO. **Diálogos**. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

PRIVITERA, W. **Sfera pubblica e democratizzazione**. Roma-Bari: Laterza, 2001.

RABAÇA, C. A.; BARBOSA, G. **Dicionário de comunicação**. Rio de Janeiro: Codecri, 1978.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REGO, F. G. T. do. **Comunicação e organização: o uso de comunicação sinérgica para obtenção de eficácia em organizações utilitárias**. São Paulo, 1983. Tese (Livre-Docência). Departamento de Jornalismo e Editoração – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

_____. **Tratado de comunicação organizacional e política**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

RIGGS, F. **Administration in developing countries: the theory of pragmatic society**. Boston: Houghton Hiffin, 1964.

ROLANDO, S. **Comunicazione pubblica**. Modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino. Milão: Ore, 1992.

_____. Comunicação pública: interesses públicos e privados. Conferência de abertura no **IV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas**. Porto Alegre, 21 maio 2010b.

_____. **Economia e gestione della comunicazione nelle organizzazioni complesse: gli ambiti di convergenza tra comunicazione di impresa e comunicazione pubblica**. Roma: Cedam, 2010a.

ROUQUIÈ, A. **O extremo ocidente** – introdução à América Latina. São Paulo: Editora Edusp, 1991. (Coleção Base, v. 1).

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social ou Princípios do direito político**. São Paulo: Abril, 1973. (Coleção Os Pensadores).

RUSH, M. **Política e società**: introduzione alla sociologia política. Bologna: Mulino, 2007.

SANT'ANNA, A. **Propaganda**: teoria, técnica, prática. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

SGROI, E. Alla ricerca della política scomparsa. In SGROI. (Org.) **L'éducazione allá política**. Azione collettiva e scuole di formazione in Italia. Catanzaro: Meridiana Libri. p. 3-26.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SOUZA, D. C. de. **Interpretação e democracia**. São Paulo: RT, 1979. p. 129.

SOUZA, M. C. de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade**: ação civil pública, ação penal pública. São Paulo: Método, 2007.

STRAUBHAAR, J.; LAROSE, R. **Comunicação, mídia e tecnologia**. Trad. José Antonio Lacerda Duarte. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

TARDE, G. **A opinião e as massas**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TELLES, I. da S. **A experiência da democracia liberal**. São Paulo: RT, 1977. p. 121.

THORP, R. **Progresso, pobreza e exclusão**: uma história econômica da América Latina no século XX. Nova York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

TOCQUEVILLE, A. **De la démocratie en Amerique**. 15. ed. Paris: M. Lévy Frères, 1868.

TOLEDO, F. A. **Princípios básicos de direito penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

UHLIR, P. F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: Unesco, 2006.

VALENTIM, M. L. P. Inteligência competitiva em organizações: dado, informação e conhecimento. **Data Grama Zero**, Rio de Janeiro, v. 3. n. 4, 2002.

VENTURELLI, S. The imagined transnational public sphere in the European community's broadcast philosophy: implications for democracy. **European Journal of Communication**, Sage Publications, v. 8, n. 4, p. 491-518, 1993.

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

WEBER, M. **Le savant et le politique** (1919). Paris: Union Générale d'Éditions, 1963. Collection: Le monde en 10-18. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.html. Acesso em: 25 abr. 2009.

WILLIAMS, F. **Technology and communication behavior**. Belmont, CA: Wadsworth, 1987.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. (1995) 3. ed. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2005. (Col. Que sais-je?).

Sites

Compólitica <http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/>

Governo da Colômbia <http://web.presidencia.gov.co/>

Governo da Venezuela www.presidencia.gob.ve

Ministério da Saúde www.datasus.gov.br

Secretaria de Comunicação do Governo Federal (Secom) www.secom.gov.br

APÊNDICE A

PAÍS	CONSTITUIÇÃO/ DATA	ESTADO Qualificação	ESTADO Deveres para com os cidadãos (amplos)
BOLÍVIA	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLÍVIA/2004	Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia. (Art. 1 inciso II).	El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar. (Tít. 2º - Art. 158 – Inc. I)
BRASIL	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/1988	A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (Título I - Art. 1º - Incisos I a V)	Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; (Tít. I – Art. 3 – Incisos I a IV)
CHILE	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL CHILE/1980	Chile es una república democrática. (Cap. 1 - Art. 4.)	El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. (Cap. 1 - Art. 1º)
COLÔMBIA	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA/1991 CON REFORMA DE 1997	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la	Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la

		dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Tít. 1 - Art. 1)	participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Tít. 1 – Art. 2)
EQUADOR	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR/1998	El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. (Tít. I – Art. 1)	Son deberes primordiales del Estado: Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción. (Tít. I – Art. 3)
PARAGUAI	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY/1992	La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. (Parte I – Tít. 1 – Art. 1)	
PERU	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ/1993	La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.	Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos

		Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. (Tít. II – Cap. I – Art. 43)	humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior. (Tít. II – Cap. I – Art. 44)
URUGUAI	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY / 1967 Incluye reformas plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004.	La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. (Sec. IV – Cap. Único – Art. 82)	
VENEZUELA	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA – 1999	Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. (Tít. I – Art. 2)	El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines. (Tít. I – Art. 3)

APÊNDICE B – Órgãos da administração colonial espanhola no além-mar

A vida das colônias era administrada, na metrópole, pelas seguintes autoridades:

- o **rei** era senhor único do território colonial e das populações que o ocupavam¹⁷²;
- o **Conselho das Índias** era o órgão supremo do governo colonial e tinha, por delegação real, poder igual ao do soberano em todos os assuntos eclesiásticos, civis, militares e comerciais, relativos ao ultramar. Possuía poder legislativo, além de configurar o corpo administrativo, indicando ao rei as pessoas que deveriam ocupar os altos cargos no governo da América. Era tribunal supremo, com jurisdição civil e criminal, entre outras inúmeras funções, todas de alto escalão. Interessa-nos, particularmente, o fato de caber ao Conselho velar pela proteção dos índios.

O Conselho das Índias, substituído em 1717 pela Secretaria do Despacho Universal das Índias, realizou a “Recopilação das Leis de Índias”, sancionadas pelo rei Carlos II em 1680, considerado modelo de legislação colonial, sem comparação em qualquer outro país europeu;

- a **Casa de Contratación** era uma espécie de ministério do ultramar, criada em 1502, em Sevilha; depois da organização do Conselho das Índias, suas funções limitaram-se a regular e fiscalizar o comércio colonial, constituindo ao mesmo tempo um tribunal de justiça e uma junta de fomento econômico. Foi extinta em 1790.

¹⁷² Esse posto foi reconhecido pelo Papa Alexandre VI, que, pela bula de 4 de março de 1493, dava ao rei a “posse perpétua” das terras descobertas, com “livre, pleno e absoluto poder, autoridade e jurisdição” sobre elas.

APÊNDICE C – Órgãos da administração colonial espanhola nas colônias (ou administração local)

- **Empresas particulares** – foram as responsáveis pelos descobrimentos (ao contrário da América portuguesa, em que os empreendimentos eram organizados pelo Estado). Antes das expedições, realizavam um acordo com o soberano, documentado como “capitulaciones”, em que se fixavam as condições a obedecer, indicava o governo a estabelecer, regulava os direitos e obrigações dos conquistadores e dos povos submetidos. Os primeiros desses mandatários régios, os “adelantados”, se fixaram em diversas regiões das Américas do Norte, Central e do Sul (Iucatã, Rio da Prata, Flórida etc.) e exerciam funções militares e políticas no início do período colonial. Foram substituídos por governadores e capitães-generais.
- **Vice-rei** – no século XVIII, o império colonial da Espanha na América compreendia quatro divisões administrativas, os vice-reinos, criados em períodos sucessivos: *México* ou *Nova Espanha* (1535), *Peru* (1544), *Nova Granada* (1718) e *Rio da Prata* (1776), cuja maior autoridade era o vice-rei, representante do soberano espanhol e com poderes idênticos ao do próprio monarca. Comandava as forças de terra e mar, superintendia em todos os assuntos financeiros, era o vice-patrono da Igreja, velava pela conversão dos índios, cuidava dos rendimentos da coroa, julgava processos contra corregedores e alcaides, nomeava os funcionários cuja escolha não dependia diretamente do rei, regulamentava as provisões reais, por meio de “bandos” ou esclarecimentos interpretativos. Suas atribuições eram limitadas pelas “audiências” .
- **Capitães-generais** – fora dos vice-reinos mantiveram-se certos territórios, denominados “capitanias-generais”. A autoridade superior local era o “capitão general”, cujas funções eram idênticas ao do vice-rei, no âmbito da capitania.
Das oito inicialmente implantadas, restaram, no século XVIII, quatro: Guatemala, Venezuela, Chile e Cuba.
- **“Audiências”** – eram assembleias de magistrados, organizadas no momento da estabilização administrativa das colônias espanholas na América, à imagem e semelhança do que acontecia na metrópole. Cada “audiência” tinha jurisdição civil e criminal em determinados processos. Dispunha, também, de competência política e administrativa, substituindo o vice-rei quando ele falecia repentinamente e, enquanto não era substituído, tratava dos assuntos relativos aos índios, distribuía as terras aos colonos, pronunciava-se sobre a tributação. Além de ser ouvida pelo vice-rei nos assuntos mais críticos, podia reportar-se diretamente ao comando metropolitano (rei e Conselho das Índias). Seus membros eram os “ouvidores”, funcionários

de hierarquia elevada e, nas palavras dos reis Filipe II, Filipe III e Filipe IV, eram “representantes da sua real pessoa”.

- **“Cabildos” ou “ayuntamientos”** eram as corporações municipais responsáveis pela administração das cidades. Quando se criava uma cidade, seu fundador era obrigado a organizar, em nome do rei, o primeiro “cabildo”. Os seguintes constituíam-se mediante eleição anual, promovidas pelos componentes da comunidade, e tomavam posse após aprovação do vice-rei ou do governador da cidade. Tinha autonomia para tratar de assuntos referentes à polícia, moralidade, higiene, inspeção de prisões e hospitais, regulamentação e fiscalização das ações comerciais e industriais. Entre eles, os membros que desempenhavam funções judiciárias eram chamados “alcaides”. Os demais, seis ou oito, eram os “regedores”, como o “defensor dos pobres”, o “alferes”, o “deputado da polícia”, o “defensor dos menores” etc.

Um caso à parte era o da **Justiça** – os alcaides faziam nos municípios o papel dos juízes de primeira instância. Podia-se apelar para instâncias superiores, o “cabildo”, a “audiência” e o governador. Das sentenças da “audiência” havia ainda possibilidade de recorrer ao Conselho das Índias e deste para o rei.

Os eclesiásticos tinham foro privilegiado. Seus tribunais eram acompanhados pelo vice-rei, que podia julgar os recursos, a ele enviados diretamente. Também tinham direito de perdão, nos casos de condenação à pena maior.¹⁷³

¹⁷³ Esta descrição das funções administrativas resultou das informações fragmentadas de diversas fontes, bibliográficas e digitais, citadas nas Referências desse trabalho.

ANEXO AMatéria do jornal *Folha de S. Paulo*São Paulo, terça-feira, 5 de fevereiro de 2008. **FOLHA DE S. PAULO** *cotidiano***Temporão acusa mídia de alardear a febre amarela****ELVIRA LOBATO**

DA SUCURSAL DO RIO

O ministro da Saúde, José Gomes Temporão, criticou a atuação da imprensa na cobertura dos casos de febre amarela, e defendeu que a saúde pública seja tratada como questão de segurança nacional. Para ele, não cabe à imprensa questionar informação das autoridades sanitárias sobre necessidade de vacinação.

“Um número pequeno de casos de febre amarela silvestre foi tratado por alguns veículos como ameaça de epidemia. Isso é muito perigoso. Não se pode tratar uma matéria com tantas implicações como qualquer fato”, afirmou Temporão, em entrevista no sambódromo, domingo à noite, onde esteve como convidado do governador Sérgio Cabral Filho (PSDB). Segundo o ministro, milhares de pessoas se vacinaram sem necessidade porque a mídia pôs em dúvida as declarações das autoridades sanitárias. Defendeu que a liberdade de questionamento da imprensa não pode prevalecer em questões de saúde pública.

“Nesse caso, acho complicado falar no papel da imprensa de duvidar e de questionar. Nesse caso, cabe à imprensa informar, acompanhar, analisar, comentar [...]. A questão poderia ser tratada até como de segurança nacional”, declarou.

Para ele, cabem comentários, reflexões e análise na cobertura jornalística, mas questionar a seriedade da autoridade sanitária sobre a necessidade de vacinação é “perigosíssimo”.

“Vamos aos fatos: o governo colocou com clareza o que devia ser feito, mas criou-se um questionamento. Ouvi gente no rádio, com irresponsabilidade brutal, questionando abertamente se o governo estava falando a verdade. A população, desorientada, se vacinou desnecessariamente, e gente morreu. Pessoas adoeceram, e aí? [...] Não acho que a imprensa tenha sido responsável por mortes, seria exagero falar isso”, declarou.

Também criticou jornais que, na avaliação dele, passaram aos leitores a idéia de que o governo não dizia a verdade, ao negar risco de epidemia.

“Dei entrevista coletiva, não adiantou. Fui à TV, em rede nacional. Não adiantou.

Questionaram a seriedade da autoridade sanitária, como se fosse possível brincar com a saúde pública. Todos os sanitaristas cientistas de respeito do país falaram o mesmo que o governo, e, mesmo assim, ainda leio pessoas ironizando e questionando se o governo é sério, misturando política e saúde pública.”

Segundo o Ministério da Saúde, ocorreram 13 mortes por febre amarela silvestre desde 30 de dezembro, o mesmo total de mortes registrado nos últimos quatro anos. Contando os que sobreviveram à doença, são 25 as suspeitas confirmadas. O Estado mais atingido é Goiás, com 18 casos e 12 mortes, seguido do Distrito Federal, com três casos e uma morte.

ANEXO B

Página introdutória do sítio da Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa)

Disponível em www.datasus.gov.br

Indicadores e Dados Básicos - Brasil - 2006

IDB-2006

Apresentação

A Rede Interagencial de Informações para a Saúde - RIPSA, criada por iniciativa conjunta do Ministério da Saúde e da OPAS, reúne instituições representativas dos segmentos técnico-científicos diretamente envolvidos na produção e análise de dados de interesse para a saúde no país. Seu propósito é subsidiar, com informações relevantes, os processos de formulação, gestão e avaliação de políticas e ações públicas de importância estratégica para o sistema de saúde brasileiro. A Rede pressupõe compromissos de parceria permanente na produção e uso de dados e informações necessárias para caracterizar o estado de saúde, as respostas do aparelho prestador de serviços e os fatores socioeconômicos que condicionam o quadro sanitário.

Os Indicadores e Dados Básicos para a Saúde (IDB) são produto dessa ação integrada, diretamente trabalhado pelas instituições responsáveis pelos principais sistemas de informação de base nacional utilizados — Ministério da Saúde, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério da Previdência Social.

São apresentados no IDB os indicadores disponíveis por grandes regiões, estados, Distrito Federal, regiões metropolitanas e municípios das capitais. Dependendo dos indicadores, eles podem ser desagregados segundo várias outras categorias, tais como idade e sexo. Para cada indicador, há a correspondente Ficha de Qualificação, proveniente da publicação "Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações", destinada a orientar os usuários nos aspectos de conceituação, interpretação, usos, limitações, método de cálculo e fontes dos dados.

As informações divulgadas são resultado do esforço comum de dezenas de técnicos vinculados a órgãos e entidades de variadas origens, que atuam em comitês temáticos, em grupos de trabalho e nas instâncias de coordenação técnica da RIPSA. Ao DATASUS cabe organizar todas as informações, produzir os folhetos impressos do IDB e gerar os arquivos para Internet, com os dados básicos e os indicadores calculados. O IDB é editado com frequência anual, incorporando aperfeiçoamentos que correspondam à progressiva melhoria das bases de dados. Cada edição anual impressa é ilustrada com um tema de especial relevância para a saúde.

Espera-se que estes Indicadores e Dados Básicos sejam oportunamente utilizados na produção de análises sobre a situação de saúde e suas tendências, subsidiando os poderes públicos em todos os níveis de gestão e participação social do SUS, bem como a

comunidade técnico-científica e as instâncias de representação política do país. Todos os usuários desse instrumento estão convidados a contribuir com comentários e sugestões para o seu contínuo aperfeiçoamento.

ANEXO C – CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991 CON REFORMA DE 1997 (trechos)

TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Art. 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Art. 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

[...]

CAPITULO 5

DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Art. 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley. Podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Art. 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Art. 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

Art. 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Art. 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Art. 370. Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

ANEXO D - Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (trechos)

República Bolivariana de Venezuela

Constitución de 1999

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

(Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860)

PREÁMBULO

[...]

Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad;

En ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente

TÍTULO I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.

Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional.

Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución.