



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS,  
PROPAGANDA E TURISMO

Francisco Eliezer Pereira da Rocha

**COMUNICAÇÃO E CIDADANIA:**  
**Interfaces entre o Estado e o público-cidadão**

São Paulo

2014

FRANCISCO ELIEZER PEREIRA DA ROCHA

**COMUNICAÇÃO E CIDADANIA:**

**Interfaces entre o Estado e o público-cidadão**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social – habilitação em Relações Públicas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariângela Haswani.

Universidade de São Paulo

Escola de Comunicações e Artes

São Paulo

2014

Nome: ROCHA, Francisco Eliezer Pereira da

Título: Comunicação e cidadania: interfaces entre o Estado e o público-cidadão

Monografia apresentada à graduação de Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas junto ao Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, que fez mais do que eu poderia pedir, por todo amor e apoio, mesmo nos momentos difíceis. Ao meu pai, pela cobrança insistente que me motivou a manter o melhor dos ritmos de estudo.

Aos amigos que participaram do processo: Douglas, por me ouvir e me incentivar nos momentos de crise, e Ayumi, pela ajuda com os bibelôs.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariângela Haswani Furlan, pela disposição e ajuda nesta etapa final da graduação.

À Universidade de São Paulo, que me permitiu explorar diferentes áreas de estudo e ir além dos limites das comunicações. E, principalmente, a todos os bons professores que tive durante os últimos cinco anos.

“Todas as ações relacionadas com o direito de outros homens são injustas se os seus princípios não puderem se tornar públicos.”

Immanuel Kant

## RESUMO

Partindo do princípio de que a comunicação pode ser uma ferramenta efetiva para consolidação de direitos, este trabalho busca expor os conceitos de cidadania e Estado de bem-estar social, com foco no desenvolvimento destas práticas no Brasil. As noções de comunicação e discurso serão apresentadas com vistas a esclarecer o que define a esfera pública, na qual se dá a discussão sobre os temas de relevância coletiva, culminando na definição e classificações da comunicação pública. Por fim, alguns exemplos relacionados à área da saúde podem ilustrar como o uso da comunicação pode ser estratégica para garantir os direitos constitucionais da população brasileira.

Palavras-chave: cidadania, comunicação pública, saúde pública

## **ABSTRACT**

Assuming that communication can be an effective tool for consolidation of rights, this work seeks to expose the concepts of citizenship and welfare state, focusing on the development of these practices in Brazil. Notions of communication will be presented in order to clarify what defines the public sphere, in which occur discussions of collective importance, culminating in the definition of public communication and its typology. Finally, some examples related to public health in Brazil may illustrate how the use of communication can be strategic to ensure the constitutional rights of the population.

Key words: citizenship, public communication, public health

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Imagem 01: Cartaz da campanha de doação de órgãos do MS .....</b>	<b>60</b>
<b>Imagem 02: Cena do vídeo 'Mais Médicos' .....</b>	<b>62</b>
<b>Imagem 03: Anúncio do 'Mais Médicos' na Revista Piauí.....</b>	<b>63</b>

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
PARTE I - CIDADANIA E DIREITOS .....	14
1.1. DEFINIÇÃO DE CIDADANIA .....	15
1.2. A CONSTRUÇÃO DO <i>WELFARE STATE</i> .....	18
1.3. DIREITOS NO BRASIL .....	22
1.4. A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ .....	27
PARTE II - A COMUNICAÇÃO PÚBLICA .....	29
2.1. QUESTÕES DE COMUNICAÇÃO: RETÓRICA E DISCURSO .....	30
2.2. O PÚBLICO E O PRIVADO.....	33
2.3. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS DEFINIÇÕES.....	36
2.4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA E REDES.....	38
2.5. DIVERSAS FUNÇÕES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA: TIPOLOGIA.....	41
2.5.1. COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL .....	42
2.5.2. COMUNICAÇÃO POLÍTICA .....	46
2.5.3. COMUNICAÇÃO SOCIAL .....	47
PARTE III - IMPACTOS NA SAÚDE .....	50
3.1. FEDERALISMO.....	52
3.2. O SUS COMO ORGANIZAÇÃO .....	54
3.3. DOAÇÃO DE ÓRGÃOS.....	58
3.4. MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	68

## INTRODUÇÃO

O objetivo desta monografia de conclusão de curso é traçar a relação entre os direitos que compõem a plena cidadania – civis, políticos e sociais – e as noções de comunicação pública, ainda pouco exploradas na bibliografia acadêmica. Com base em conceitos explorados nas ciências política e social por autores como Thomas Humprey Marshall, Gosta Esping-Andersen, José Murilo de Carvalho e Marta Arretche, lançando mão de uma revisão de bibliografia acadêmica sobre o assunto, será exposto como a evolução e a legitimação dos direitos sociais no Estado de Direito culmina na ideia de Estado de Bem-Estar Social.

A ponte com os estudos da comunicação será estabelecida utilizando também a retórica aristotélica e as questões de discurso e persuasão presentes nas obras de Adilson Citelli para, então, explorar a ideia de Esfera Pública cunhada por Habermas. Já a conexão entre os conceitos de cidadania, esfera pública e comunicação pode ser encontrada em diversos autores, como Margarida Kunsch, Heloiza Matos e Tiago Mainieri, enquanto as definições e tipologias referentes à comunicação pública ficam por conta das pesquisas de Pierre Zémor, Mariangela Haswani e Paolo Mancini.

Ao final, utilizando exemplos recentes de ações de comunicação estabelecidas pelo Ministério da Saúde no Brasil, será possível entender os mecanismos de comunicação pública utilizados pelo setor público governamental, assim como a repercussão dessas ações na esfera pública.

\*\*\*

Na Idade Média, a capacidade de exercer alguma influência na vida pública estava intimamente ligada à posição hereditária ou espiritual do indivíduo na sociedade e o controle sobre a terra, principal recurso econômico da época. Aqueles que não se enquadravam em um desses dois grupos eram automaticamente excluídos de qualquer participação direta nos assuntos públicos. Apenas após o rompimento desse sistema pelas revoluções políticas - francesa e americana - e industrial do século XVIII é que foram reconhecidos os direitos de cidadania de todos os adultos, incluindo aqueles em posições de dependência econômica.

Por outro lado, o princípio de igualdade que fundamenta a noção de Estado moderno, surgida com as revoluções americana e francesa no século XVIII é muitas vezes a causa das acentuadas desigualdades sociais. A liberdade individual intensificou o preconceito de classe e as desigualdades econômicas, excluindo grande parte da classe baixa do gozo de seus direitos, então, oficializados pelo contrato social, uma vez que as condições de trabalho deveriam ser fixadas por acordos feitos livremente entre um indivíduo e outro. Tocqueville considera que, na sociedade medieval, muitas pessoas eram, de alguma maneira, protegidas pelo costume e pela benevolência paternal, embora às custas da subserviência pessoal (BENDIX, 1996, p.112).

Assim, no Estado moderno, além da tripartição de poderes, emergem também as ideias de contratualismo e de garantia a direitos fundamentais. O Estado moderno definiu-se, assim, como Estado-protetor e justamente por essa característica diferencia-se das formas políticas anteriores. Baseado no contrato social, o Estado-nação moderno está fundado sobre duas funções principais, de acordo com o historiador francês Pierre Rosanvallon: produção da segurança e redução das incertezas (1881 apud ARRETCHE, 1995, p. 35).

Dessa forma, é possível compreender que não existe Estado sem que se cumpram as funções da proteção e sem que este permita a realização de um indivíduo portador de direitos (à vida, à propriedade, etc.) e, daí, desprendem-se as noções de cidadania, direitos e Estado Social de Direito: não apenas os direitos individuais são defendidos pelo Estado, mas também a garantia de direitos sociais básicos baseados no “Princípio da Dignidade Humana”, tornando-o um prestador de serviços à sua população. É, ainda, essencial que no Estado de Direito tais serviços prestados estejam declarados na Constituição, a fim de apresentar uma garantia jurídica e contratual aos que não forem contemplados com tais benefícios.

No Brasil, os princípios do Estado Social de Direito tiveram início na Era Vargas que, apesar da índole fascista, promulgou, na Constituição de 1946, uma série de medidas que concediam garantias para a sobrevivência e a potencialização do consumo dos trabalhadores brasileiros - ainda que por ‘trabalhadores’ fosse entendido apenas aqueles que tivessem carteira assinada e fossem participantes dos sindicatos coordenados pelo próprio governo. Após o período da ditadura militar (1964-1985), no entanto, o modelo de prestação de serviços extremamente

centralizado pelo poder executivo federal deu lugar às reformas da constituição de 1988. Tal mudança “tornou-se, então, um marco de mudanças estruturais na forma de relacionamento entre cidadão e o Estado” (REIS, 2011, p. 150) e, nas duas últimas décadas é comum falar de Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito é caracterizado pelo uso de ferramentas para acompanhar as questões públicas do ponto de vista da população, entre elas as audiências públicas, o plano diretor e o orçamento participativo. É possível encontrar um novo posicionamento dos cientistas sociais quanto à democracia, em que o cidadão - aquele que tem direito aos benefícios que o Estado de Direito oferece - deixa de ser entendido como sujeito passivo e passa, aos poucos, a exercer o direito de manifestar necessidades, descontentamento e até mesmo de opinar sobre o destino das verbas públicas ou decisões políticas, decisões antes tomadas apenas pelos representantes escolhidos por meio do voto (HASWANI, 2013, p. 44).

Por outro lado, para que essa participação popular nos assuntos não só do Estado, mas relativo a toda a sociedade possa ser realizado de forma adequada, é fundamental que exista - para utilizar o termo cunhado por Habermas - *publicidade*, ou seja, que se tornem públicos os assuntos coletivos. De acordo com Mariângela Haswani (2013, p. 170), “informação e comunicação são instrumentos de garantia dos direitos fundamentais (individuais e sociais) nos Estados democráticos”. Desse ponto de vista, percebemos a comunicação social como ação estratégica para a consolidação da democracia a partir do princípio de que os cidadãos têm o direito de usufruir de todos os benefícios concedidos pelo Estado - e, para isso, têm o direito de serem comunicados sobre tais benefícios - assim como participar das decisões coletivas.

A esses mecanismos de comunicação que intermediam a relação cidadão-sociedade damos o nome de comunicação pública, e, para Pierre Zémor, ela só se legitima com a legitimação do interesse geral. Assim, é possível definir que a comunicação pública corresponde àquela que ocorre nos espaços públicos. Como afirma Patrícia Cerqueira Reis (2011, p. 156), “seguindo essa lógica, sua finalidade não pode estar desassociada das finalidades das instituições públicas, que são: informar - dar conhecimento e prestar contas; ouvir as demandas, expectativas e interrogações; promover o debate público; assegurar as relações sociais no sentido

de pertencimento; e acompanhar as mudanças comportamentais e da organização social”.

\*\*\*

Ao longo desta monografia serão abordados, em primeiro lugar, o conceito e a construção da noção de cidadania, usualmente dividida em direitos civis, políticos e sociais. Em seguida, será explorado o processo no qual se deu a construção da cidadania no Brasil, que, a partir da “Constituição Cidadã” de 1988 se legitimou e continua caminhando, em passos não tão largos quanto poderia.

A partir desses princípios das ciências sociais e política, é preciso abordar algumas conceituações de comunicação e discurso, assim como esclarecer o que define a esfera pública de Habermas, em que se dá a discussão sobre os temas de relevância coletiva, como os assuntos relacionados ao Estado e ao bem comum.

Posteriormente, a fim de entender a importância da comunicação pública - e, principalmente, o que a define - em um Estado Democrático de Direito, serão categorizadas as modalidades de comunicação pública, com ênfase nas informações emitidas pelo Estado.

Por fim, na última parte deste trabalho, será abordada a relação da comunicação pública com a saúde, um dos direitos básicos estabelecidos pela Constituição de 1988. Utilizando alguns exemplos de ações do Ministério da Saúde, além de revisão bibliográfica serão também consultados sites de órgãos públicos, revistas de grande circulação, páginas em redes sociais e materiais institucionais produzidos pelo Ministério da Saúde. Partindo da noção de federalismo, serão problematizadas as obrigações de cada instância do Poder Executivo, para então apresentar três exemplos de utilização da comunicação pública na área da saúde: a comunicação interna no SUS, a campanha de doação de órgãos produzida pelo Ministério da Saúde e o programa de chamada internacional de médicos estrangeiros, o Mais Médicos.

## **PARTE I**

### **CIDADANIA E DIREITOS**

## 1.1. DEFINIÇÃO DE CIDADANIA

As definições de cidadania podem variar de acordo com as áreas de estudos abordadas. No entanto, é possível encontrar algumas diretrizes gerais que concernem à obrigatoriedade de serviços prestados pelo Estado, a fim de prover direitos básicos à população. Para Margarida Kunsch,

é importante lembrar que cidadania se refere aos direitos e às obrigações nas relações entre o Estado e o cidadão. Falar em cidadania implica recorrer a aspectos ligados a justiça, direitos, inclusão social, vida digna para as pessoas, respeito aos outros, coletividade e causa pública no âmbito de um Estado-nação. (2012, p. 16)

Em *Cidadania e Classe Social*, trabalho de T. H. Marshall, publicado originalmente em 1950 (MARSHALL, 1997), encontramos a mais forte explicação sobre a ampliação progressiva da noção de cidadania. O autor utiliza como exemplo o processo ocorrido na Inglaterra para demonstrar que a igualdade política modifica as desigualdades econômicas, uma vez que a população se respalda na noção de igualdade individual para reivindicar direitos que amenizem a desigualdade econômica. Para utilizar as palavras do próprio autor:

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1997, p.312)

Ainda segundo Marshall, três são os elementos que compõem a cidadania: civil, político e social. É necessário, portanto, explicar os três tipos de direitos enumerados pelo autor. O primeiro deles, de acordo com a ordem ocorrida na Inglaterra, surgiu no século XVIII, está diretamente ligado à emergência do Estado moderno e é o chamado direito civil. É relativo aos direitos necessários à liberdade

individual: direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles garantem a relação civilizada entre as pessoas e a sociedade civil e se desdobram em garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso - a não ser pela autoridade competente de acordo com as leis -, de não ser condenado sem processo legal regular. Além disso “os direitos civis referem-se também à liberdade de palavra e pensamento, que incluem a liberdade de juntar-se a outras pessoas na busca de legítimos objetivos privados” (BENDIX, 1996, p. 115).

Em segundo lugar, a partir das lutas ocorridas nos séculos XIX pela ampliação do direito ao voto, está a parte política da cidadania, referente ao direito de participar no exercício do poder político. Por mais que se encare os direitos políticos apenas como o direito ao voto, hoje é possível encontrar outras dimensões para o exercício pleno deste tipo de direito como a participação e movimentações políticas, protestos, participação em grupos de trabalhos promovidos pelos governos mais progressistas e plebiscitos.

Por fim, encontramos os direitos sociais, atribuídos majoritariamente ao século XX. Segundo Margarida Kunsch, “tais direitos dizem respeito a tudo o que envolva desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança até o direito de participar, por completo, do que o autor [Marshall] chama de ‘herança social’” (2012, p. 17), ou seja, direitos relacionados à participação na riqueza socialmente produzida. Os direitos sociais englobam o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo - estabelecido por meio de um piso mínimo -, à saúde, à aposentadoria, entre outras garantias a uma vida digna e menos suscetível às mazelas dos abismos sociais produzidos pelo modo de produção capitalista. A execução adequada dos direitos sociais depende de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo e interlocução com os demais poderes.

Em tese, os direitos sociais podem existir sem os direitos civis políticos e, como chegou a ocorrer no Brasil, como demonstra o historiador José Murilo de Carvalho:

o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. (2012, p. 9)

Os direitos sociais, como será demonstrado posteriormente, podem ser usados em substituição aos direitos políticos. Por outro lado, na ausência de direitos civis e políticos, o real significado dos direitos sociais pode ser esvaziado, uma vez que seu objetivo é garantir um mínimo de bem-estar para todos os cidadãos. É no âmbito dos direitos sociais e na construção de um chamado Estado de Bem-Estar Social que será focado o próximo capítulo.

## 1.2. A CONSTRUÇÃO DO *WELFARE STATE*

Por mais que alguns países tenham originado seus programas de seguro social ainda no século XIX, a grande expansão dos direitos sociais ocorreu no período do pós-guerra. À provisão de serviços sociais, que amenizam os riscos da vida individual e coletiva, dá-se o nome de *welfare state*, ou Estado de Bem-Estar Social. Tal prática tornou-se um direito assegurado pelo Estado a grandes camadas da população dos países capitalistas desenvolvidos, garantindo o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc. Cabe a esta parte do trabalho expor, a partir das pesquisas de quatro autores, as causas que originaram os programas de bem-estar social e sua definição.

De acordo com o ensaio *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State*, da cientista política Marta Arretche, “os serviços sociais são *respostas às necessidades* (quer individuais, quer sociais), destinadas a garantir a sobrevivência das sociedades” (2005, p. 15), uma vez que a rapidez das mudanças sociais tende a acelerar o surgimento de problemas como alta competitividade no mercado de trabalho, necessidade de inclusão da mulher não como ponto de emancipação, mas como modo de complementação de renda familiar, dependência do trabalhador em relação à situação do mercado de trabalho, modificações do sistema familiar - sobre o tamanho das famílias, formas de educação das crianças, sobre as modalidades de reprodução social, etc. Ainda citando a autora, “tais mudanças exigiriam uma resposta, uma solução sob a forma de programas sociais, os quais visariam garantir a integração social, contornando os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias.” (*ibidem*).

Em outro trabalho de T. H. Marshall, *Política Social* (1965), o autor procura explicar de que forma surgiu o Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra: as políticas sociais começaram na Era Vitoriana, no final do século XIX. Segundo ele, nas leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria e medidas contra a pobreza estariam os primeiros passos do que, após a Segunda Grande Guerra, seria conhecido como *welfare state*. Tais medidas foram tomadas com vistas a criar um aparelho estatal preparado para garantir o bem-estar social da população em um momento de impulso dado às sociedades pela industrialização.

Já nos textos de Claus Offe (1972), encontramos o argumento de que o *welfare state* é um fenômeno característico das sociedades capitalistas avançadas e que estas sociedades criam problemas estruturais - tais como necessidade de moradia para os trabalhadores concentrados pela indústria, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho, desagregação familiar, etc. - e necessidades não atendidas. Assim, as medidas adotadas para garantir o bem-estar social seriam formas de compensar os problemas gerados pela própria sociedade e, ao contrário do pensamento de Marshall, não apenas representa uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, mas seriam uma resposta funcional a seu desenvolvimento. Para o autor, “o Estado tem de assumir o encargo destes novos problemas de ‘welfare’.” (OFFE, 1972, p. 483 apud ARRETCHE, 2005, p. 26)

Por fim, um dos mais expressivos autores sobre a questão das políticas de bem-estar social é o sociólogo dinamarquês Gosta Esping-Andersen. Em uma pesquisa feita em 1985, o autor utilizou dados de 18 países capitalistas desenvolvidos para verificar as distintas formas de desenvolvimento do modelo de garantia de direitos sociais básicos à população. Um dos principais pontos de sua pesquisa é a da “desmercadorização” do trabalhador:

Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. (...) A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102)

Assim, no modo de produção capitalista, a força de trabalho - e, logo, o próprio trabalhador - é vista como mercadoria, fazendo com que a alta competitividade reduza cada vez mais o valor do trabalho. O *welfare state*, portanto, torna-se uma medida para garantir que todos os serviços básicos necessários para uma vida digna sejam colocados fora da lógica do mercado. Ainda segundo a pesquisa de Esping-Andersen, três são as categorias dos regimes de *welfare state* identificados: social-democrata, conservador ou liberal.

O regime social-democrata é bastante característico dos países do norte da Europa, mais especificamente nos países escandinavos. Segundo Marta Arretche, nesses países

o movimento operário foi capaz de traduzir seus objetivos históricos em políticas sociais de um certo tipo, dado que foi capaz de expressar-se politicamente através de partidos sociais-democratas, os quais mantiveram o controle parlamentar por significativos períodos de tempo. (...) O *welfare state* incluído nessa categoria caracteriza-se por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, e com benefícios, garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário (2012, p. 50).

O regime ou modelo conservador, por sua vez, é predominante em países como Alemanha, França, Itália e Japão. Nestes, a Igreja teve importante papel nas reformas sociais e a revolução burguesa foi fraca, incompleta ou mesmo ausente. O modelo conservador favoreceu o intervencionismo estatal com foco na promoção da lealdade e da subordinação ao Estado, além de ter seus sistemas de proteção fortemente marcados pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional.

Por fim, o regime liberal é o mais comum nos países de tradição anglo-saxônica; países nos quais os movimentos operários não tiveram muita força eleitoral e o impulso burguês predominou na constituição da sociedade. As políticas sociais desse modelo de *welfare state* são voltadas a intensificar a condição de mercadoria do trabalhador e financiadas com base na contribuição individual de cada cidadão. Tais políticas são desenhadas de modo a limitar a intervenção estatal, estimulando a capacidade do indivíduo de autoprotoger-se.

As categorias propostas por Esping-Andersen não querem dizer necessariamente que um determinado governo esteja inteiramente classificado em uma dessas definições, mas que, de forma geral, o conjunto de políticas elaboradas tendem à identificação com um desses modelos. No Brasil, por exemplo, a política que mais se aproxima do modelo social democrata é o Sistema Único de Saúde (SUS), por seu caráter universal. Já um exemplo de política conservadora no Brasil é o INSS - Instituto Nacional do Seguro Social. De acordo com as primeiras regras do programa criado por Getúlio Vargas apenas os trabalhadores com carteira

assinada tinham direito à aposentadoria e, sempre, proporcional ao salário recebido durante os anos de contribuição. Dessa forma era possível manter a estratificação social - e, de certa forma, ainda é muito parecido com o sistema atual - garantindo bons benefícios aos ricos e salários mínimos aos pobres. E, ainda, é possível considerar o Bolsa Família, programa de distribuição de renda criado no governo Lula, como pertencente ao modelo liberal de *welfare state*, uma vez que permite aos beneficiários a decisão de como o dinheiro será gasto e, ao mesmo tempo, é um benefício muito menor que o salário mínimo (muito similar aos programas estadunidenses) para que a opção do trabalho regular seja mais vantajoso quando essa possibilidade existe.

### 1.3. DIREITOS NO BRASIL

De volta ao conceito de cidadania proposto por Marshall, podemos considerar que, no Brasil, houve maior ênfase do direito social em relação aos outros, o que explica parte da cultura política brasileira em relação à cidadania e ao relacionamento entre cidadãos e Estado. De acordo com Tiago Mainieri,

os direitos alcançados no Brasil vieram de forma inversa, ou seja, a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Depois vieram os direitos políticos. A maior expansão do direito do voto deu-se em um período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Infelizmente, ainda hoje, muitos direitos civis continuam inacessíveis à maioria da população (MAINIERI, 2011, p. 8).

Uma consequência importante dessa inversão é a excessiva supervalorização do Poder Executivo, uma vez que esses foram implantados em períodos ditatoriais, como será demonstrado, a seguir, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas instituição formal. Assim, cria-se a imagem da centralidade do Executivo.

José Murilo de Carvalho, em seu livro *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho* (2012), faz uma retrospectiva da história do País à luz da implementação - e, em algumas situações, da supressão - dos direitos civis, políticos e sociais. A seguir, serão enumerados os principais pontos dessa trajetória, a fim de entender o desenvolvimento da cidadania brasileira.

Em um primeiro momento da história do Brasil (1822 – 1930), nos reinados e na primeira república, havia entre o Estado e os grandes proprietários uma relação de dependência mútua: a autoridade nas localidades eram os capitães-mores das milícias e os impostos eram frequentemente arrecadados por meio de contratos com particulares. Desse modo, “não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia de igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis” (CARVALHO, 2011, p.

22). Ao fim do período colonial, a população era excluída dos direitos civis e políticos e dos sociais ainda nem se falava.

A Constituição outorgada em 1824 regulamentou os direitos políticos, definindo quem teria direito de votar: todos os homens com mais de 25 anos com renda mínima de 100 mil réis. A eleição era indireta, feita em dois turnos: no primeiro, os votantes escolhiam os eleitores e, no segundo, os representantes eram escolhidos. Já em 1881, foi aprovada a lei que introduzia o voto direto, mas limitou o voto. Ao mesmo tempo que se passava para 200 mil réis a exigência de renda, a constituição proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo. Como consequência, houve um corte de 90% do eleitorado. Este retrocesso ocorreu numa época de tendência dos países europeus de ampliar os direitos políticos.

A Proclamação da República, em 1889, não alterou o quadro, e a herança colonial pesou na área dos direitos civis. O País herdou a escravidão, grandes propriedades rurais e um Estado comprometido com o poder privado. Além disso, a assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. Em 1891, quando a constituição republicana foi elaborada, houve retrocesso na legislação: o Estado não tinha mais a obrigação de fornecer educação primária, constante na Constituição de 1824, e não cabia ao Estado promover a assistência social, além da proibição ao Governo Federal de interferir na regulamentação de trabalho - tal interferência era considerada violação da liberdade do exercício profissional. O mais significativo na área dos direitos sociais foram alguns movimentos políticos que indicavam um início de cidadania ativa (como o abolicionismo), e a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923 (ao final da primeira República, havia pelo menos 47 Caixas).

A partir de 1930, houve aceleração das mudanças sociais e políticas e, no campo dos direitos, os sociais ganham destaque. Uma das primeiras medidas do governo Vargas foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em seguida, instaurou-se vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social que, no entanto, foi introduzida em contexto de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Em todo esse processo, no entanto, o trabalhador rural manteve-se excluído.

Outro fator negativo foi que, da forma como os direitos sociais foram implementados, os benefícios atingiam apenas os cidadãos a quem o governo decidia favorecer, ou seja, os que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. “Por esta razão, a política social foi bem caracterizada por Wanderley G. dos Santos como ‘cidadania regulada’, isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas” (idem, p. 115). Ainda assim, é possível dizer que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais no Brasil e, em 1943, o programa *Hora do Brasil* começou a ser transmitida em todas as rádios com o objetivo de creditar ao Estado Novo o estabelecimento da dignidade do trabalho e do trabalhador.

Já no ano de 1945, o clima internacional era novamente favorável à democracia representativa, influenciando a Constituição de 1946, que expandiu o voto a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de idade; no entanto, foi mantida a proibição do voto aos analfabetos, que ainda somavam 57% da população. Apesar das limitações, a participação popular na política cresceu consideravelmente, não apenas nas eleições, mas também nas movimentações sociais. Por outro lado, os direitos sociais quase não evoluíram durante o período democrático: havia grande resistência das elites contra a unificação do sistema previdenciário.

O regime militar instaurado em 1964 pode ser dividido em três fases. A primeira vai de 1964 a 1968 e caracteriza-se por intensa atividade repressiva - utilizando os “atos institucionais” - e combate à inflação, com queda no salário mínimo. No primeiro Ato Institucional foram cassados os direitos políticos, por dez anos, de líderes políticos, sindicais e intelectuais e de militares. Já o Ato Institucional nº2 aboliu a eleição direta para presidente da República e dissolveu os partidos políticos existentes. E, o mais radical de todos, o Ato Institucional número 5 (AI-5), foi o que mais atingiu direitos políticos e civis: o Congresso foi fechado e foi suspenso o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional, passando o então presidente, general Costa e Silva, a governar ditatorialmente.

A segunda fase da ditadura militar vai de 1968 a 1974 e representa, do ponto de vista dos direitos civis e políticos, o período de repressão política mais violenta, sob o governo do general Garrastazu Médici. Os índices de crescimento econômico, por outro lado, foram os melhores das últimas décadas, exibindo um aspecto bastante contraditório: “ao mesmo tempo que reprimia ferozmente a oposição,

apresentava-se como fase de euforia econômica perante o resto da população” (idem, p. 158).

Nas questões de comunicação e imagem, Médici soube utilizar a conquista do tricampeonato mundial de futebol no México para aumento da própria popularidade e uma onda de nacionalismo tomou conta do País; nas ruas podia-se ver faixas com os dizeres: “Brasil: ame-o ou deixe-o”. Além disso, no início da década de 70, foi introduzida a censura prévia nos jornais, livros e em outros meios de comunicação, ou seja, qualquer publicação ou programa de rádio e televisão tinha que ser submetido aos censores do governo antes de ser levado ao público.

Por fim, a terceira fase do período da ditadura militar começa em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel, terminando em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves. Nesta fase houve tentativa de liberalizar o sistema e as leis de repressão, que aos poucos são revogadas, com forte oposição dos setores conservadores.

Ainda que com restrições, e às vezes adiadas, as eleições legislativas - para o Senado da Câmara Federal, assembleias estaduais, e câmaras de vereadores - foram mantidas, embora a propaganda política fosse censurada e os candidatos mais radicais vetados. No entanto, quando os resultados poderiam surpreender os generais, as leis eram modificadas para manter a maioria no Congresso. É importante notar não apenas o fato das eleições serem mantidas, mas de o eleitorado ter crescido durante os governos militares: no total, 53 milhões de brasileiros foram formalmente incorporados ao sistema político, mais do que a população total do País em 1950. É preciso também considerar o esvaziamento do sentido do voto e a expansão dos direitos sociais em um momento de restrição de direitos civis e políticos.

De modo geral, os governos militares ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiam os direitos políticos (enquanto o período democrático entre 1945 e 1964 se caracterizava pelo oposto, a ampliação dos direitos políticos e estagnação dos direitos sociais). Houve também outra mudança importante: o que Vargas e Goulart não tinham conseguido fazer, em relação à unificação e universalização da previdência, os militares e tecnocratas fizeram após 1964.

A democracia no Brasil foi retomada em 1984, com a decisão dos militares mais liberais de deixar a política e voltar a focar nas questões militares de fato. José Sarney, que havia apoiado a ditadura até então, assumiu como presidente após a morte de Tancredo Neves - eleito por eleição indireta - e, em 1985, realizaram-se eleições diretas para prefeito nas capitais. Em 1986 ocorreram eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, que promulgou a nova Constituição em 5 de outubro de 1988. Chamada de Constituição Cidadã, foi a Constituição mais liberal e democrática que o País já teve.

#### 1.4. A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Ao que concerne a este trabalho, a Constituição de 1988 foi bastante progressista ao institucionalizar o direito de *habeas data*: o artigo 5º inciso XXXIII da Constituição Federal estabelece que todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, com exceção daquelas cujo sigilo seja fundamental à segurança da sociedade e do Estado.

Além disso, foi uma das Constituições que mais ampliaram os direitos sociais, fixando em um salário mínimo o piso para as aposentadorias e pensões e introduzindo benefícios como a licença-paternidade. No âmbito dos direitos civis, após 1985 as características suprimidas pelo regime militar foram todas recuperadas, com ênfase na liberdade de expressão, de imprensa e de organização; por outro lado, ainda pode-se dizer que “dos direitos que compõem a cidadania no Brasil, são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias” (idem, p. 210).

Do ponto de vista dos direitos políticos, a Constituição de 1988 ampliou o direito ao voto aos analfabetos, eliminando dessa forma a maior barreira à universalidade da participação política. Por outro lado, o índice de desenvolvimento democrático não pôde ser medido exclusivamente pelo número de pessoas que têm o direito a votar, como afirma Márcia Duarte (2012, p. 100), mas pelo número de instâncias nas quais essas pessoas podem exercer o direito de participar, mesmo que de forma indireta, nas decisões políticas de interesse coletivo.

De acordo com Mariângela Haswani, os principais autores que abordam a democracia representativa afirmam que a cidadania e a representatividade tendem a evoluir para uma democracia participativa. Na Constituição Cidadã, por exemplo, encontramos no parágrafo único do art. 1º a seguinte cláusula: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (2013, p. 45).

Ainda seguindo o raciocínio de Duarte (2012), por mais que, no Brasil, se tenha avançado em diversos aspectos da questão da cidadania e da democracia, “o

interesse pela política ainda permanece restrito a períodos específicos como durante as eleições ou na discussão de temas de interesse nacional suscitados pela mídia” (2012, p. 12). Assim, faz-se necessário que exista um esforço do Estado para assegurar e estimular os cidadãos a exercer seus direitos já existentes e ampliar os que ainda não estão consolidados. Dessa forma, para a autora, “a participação deixa de ser apenas um ato político e passa a ser também um ato educativo, na medida em que, por meio dela, novos conhecimentos são gerados e conquistas viabilizadas” (idem, p. 103).

Além do direito à garantia dos direitos estabelecidos por um determinado governo, Jorge Duarte (2007, p. 61) fala também da possibilidade do cidadão “ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, a possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo”. Essa definição, de forma geral, caracteriza a função da comunicação pública, da qual trata a segunda parte deste trabalho.

**PARTE II**

**A COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

Para analisar os conceitos de comunicação pública e a forma como ela é exercida na sociedade contemporânea, é necessário, primeiramente, tratar da comunicação propriamente dita. A seguir, evidencia-se, portanto, a comunicação do ponto de vista da retórica e do discurso, entendidas aqui como base para o estabelecimento de uma comunicação pública – ou da esfera pública, como será abordado mais adiante – efetiva e garantidora da participação dos cidadãos nas decisões políticas.

## **2.1. QUESTÕES DE COMUNICAÇÃO: RETÓRICA E DISCURSO**

Antônio Hohlfeldt fala de uma “íntima relação entre os processos comunicacionais e os desenvolvimentos sociais” (2010, p. 63). Por mais que o fluxo de informações seja o cerne da comunicação, há uma série de funções adicionais que ela exerce e, com elas, contribui para diversas questões fundamentais para a manutenção de qualquer sociedade. Entre essas funções estão: informar, construir senso de opinião, persuadir, convencer, aconselhar quanto a atitudes e ações, construir identidades, e, até mesmo, divertir. Para o autor, o estudo da história das civilizações evidencia uma íntima relação entre a existência de sistemas comunicacionais e o auge do desenvolvimento civilizacional.

A partir de Aristóteles podemos entender que o ser humano tem, por natureza, o senso de coletividade. Para trabalhar tal aspecto, lança mão da razão, traduzindo-a em linguagem e, então, em discurso: aquilo que se diz a alguém a respeito de alguma coisa. Aristóteles foi ainda o primeiro teórico a desenvolver a situação comunicativa por excelência, encontrando no discurso três elementos claramente discerníveis: a pessoa que fala (ethos), o conteúdo abordado (logos) e a audiência (pathos). Temos aí, portanto, a ferramenta fundamental para chegar a acordos, persuadir - no sentido de convencer o interlocutor sobre um determinado assunto -, organizar a convivência, transmitir a cultura e as informações importantes para garantir a funcionalidade de um determinado grupo social.

Ainda hoje, a situação retórica é utilizada como base nos estudos de comunicação, apesar de acrescentados dois elementos ao modelo aristotélico - o canal utilizado como meio e os efeitos produzidos pela mensagem -, pelo estadunidense Harold Lasswell. Para Izidoro Blikstein (2008, p. 39) o fato de se considerar os efeitos de uma mensagem é de extrema importância para os estudos de comunicação, uma vez que a função do discurso não é apenas informar, mas “do ponto de vista semiótico, (...) de criar um efeito no receptor da mensagem”.

É importante considerar que a origem da palavra “persuadir”, uma das principais funções da retórica, significa “convencer de modo doce, suave”. Assim, o objetivo de um discurso enunciado é, como foi dito anteriormente, convencer o interlocutor de forma sutil o que pode causar muita confusão com a questão da *manipulação*. De forma geral, ainda de acordo com Blikstein (2008:42), “o discurso tem a função de *fazer crer* e, conseqüentemente, *fazer fazer*”.

O discurso persuasivo, em particular, tem a capacidade de “formar, reformar ou conformar pontos de vista e perspectivas colocadas em movimento por emissores/enunciadores”, como afirma Adilson Citelli (2004, p. 44). Em outras palavras, com o uso da persuasão, é possível (a) formar novos comportamentos, hábitos e pontos de vista visando a diferentes efeitos, como, por exemplo, algum projeto político ou até mesmo para estimular discussões limitadas a grupos de pessoas; é possível também (b) reformar esses hábitos e pontos de vista já existentes, sem a necessidade de formá-los a partir do zero; e, por fim, (c) conformar, reiterando algo já existente para estreitar a relação entre emissor e interlocutor.

A partir das pesquisas de Eni Orlandi, Citelli (idem, p. 48) ainda apresenta três formas do discurso. É importante ressaltar que um deles, quando identificado em um texto enunciativo, não necessariamente exclui os outros dois, mas detém uma predominância no efeito gerado. O primeiro deles, o discurso lúdico, apresenta menor grau de persuasão e, pela própria etimologia, é um tipo discursivo marcado pelo jogo de interlocuções; em outras palavras, não trata de verdades absolutas, mas de interpretações e, por isso, não está baseado no desejo de convencer. O discurso polêmico, por sua vez, enuncia os conceitos em forma de embate/debate, onde uma voz tenta se impor a outra, e apresentar argumentos que podem ser contestados. O discurso autoritário, por sua vez, é a formação discursiva que

registra maior marca persuasiva e o processo de comunicação dialógica (eu-tu-eu) praticamente desaparece, uma vez que o receptor tem pouca ou nenhuma capacidade de interferir no que está sendo dito; nesse tipo de discurso, a interpretação se fecha diante da “autoridade” sobre um determinado assunto.

Os textos persuasivos são encontrados em diversas situações e, como afirma Bakhtin, estão sempre carregados de uma dose de ideologia pertencente ao enunciador e ao seu grupo social, ainda que o veículo ou enunciador se digam imparciais. O discurso político é uma das variabilidades discursivas em que a persuasão possui mais presença, e nele é possível encontrar elementos de jogo de poder, estratégias de controle, instâncias de domínio ou libertação. O discurso político pode ser encontrado em diferentes instâncias de relações sociais e, diferente do que prega o senso comum, não é exclusividade dos partidos e dos representantes parlamentares ou executivos.

Assim, é possível entender, como funções do discurso político, três movimentos estratégicos. O primeiro deles é a *divulgação*, em que instituições políticas, governantes, partidos e candidatos apresentam-se ao público dizendo quem são, o que já foi feito e o que pretendem, sejam eles governo ou oposição; a segunda função, a *adesão*, tem como objetivo garantir que a opinião pública, ou seja, as ideias dominantes e circulantes em um determinado grupo, segundo a concepção de Walter Lippmann (2008, p. 40), adira às mensagens enunciadas, ampliando as bases de apoio; o terceiro e último movimento é o da *justificativa*, ou seja, a capacidade de o partido/candidato/instituição explicar e justificar suas ações; neste movimento é necessário que se crie uma interlocução constante com o público - cidadãos, de modo geral - para dizer o que está sendo feito e a razão pelas quais determinadas iniciativas foram ou não tomadas.

Por outro lado, para que o discurso - não apenas o político, mas qualquer tipo discursivo - chegue efetivamente ao seu destino, é preciso haver espaços públicos de discussão, em que diferentes opiniões possam ser veiculadas e, dessa forma, fazer com que o público em geral possa interpretá-las de maneira racional. Esses espaços, que não necessariamente precisam ser físicos ou presenciais, fazem parte da Esfera Pública, da qual trata a próxima sessão deste trabalho.

## 2.2. O PÚBLICO E O PRIVADO

Ao longo do século XIX, os momentos de interação social entre os membros da classe burguesa deram vazão à reivindicação por demandas públicas, em prol de benefícios de interesse comum. Esse momento histórico coincide com a conquista dos direitos de cidadania, principalmente com os ligados aos civis e políticos, que garantiam certa liberdade de participação. No trabalho de Jürgen Habermas (1984) intitulado *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, é explicado que boa parte das conquistas que desfrutamos hoje se deve à formação desse ambiente no qual se discute a transformação política por meio da fala.

Como afirma Haswani (2013, p. 13) “firmaram-se os objetivos desse novo público de mediar a relação entre Estado e sociedade, fazendo com que o Estado prestasse à sociedade contas do que realizava, por meio da publicidade disponível”. A Esfera Pública, portanto, é um conjunto de espaços físicos e imateriais em que os cidadãos podem efetivar sua participação e tanto obter todas as informações necessárias para a compreensão das atividades do Estado quanto emitir suas opiniões sobre a política local e sobre seus interesses comuns. Segundo o próprio Habermas,

o sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador da opinião pública; à sua função crítica é que se refere a publicidade’ como, por exemplo, o caráter público dos debates judiciais. No âmbito das mídias, a ‘publicidade’ certamente mudou de significado. De uma função da opinião pública tornou-se também um atributo de quem desperta a opinião pública; *public relations*, nome com que recentemente foi batizado o “relacionamento com o público” e que tem por objetivo produzir tal *publicity*. (2003, p. 14)

O autor emprega o conceito de publicidade para definir o que deve se tornar público, no sentido de pertencer a todos, ou, ainda, ser de conhecimento de todos. Segundo Mariângela Haswani, “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” (2012, p. 61). É importante, portanto, esclarecer que há também uma esfera privada - que se refere à vida particular dos indivíduos - e que nela está incluída a esfera pública propriamente dita, “pois ela é uma esfera pública de pessoas privadas” (Habermas, 2003, p. 46).

O desenvolvimento da mídia impressa, gerada pela evolução da economia de mercado, criou, então, esse lugar público, que permitiu à burguesia desenvolver uma consciência crítica em relação às autoridades tradicionais, encarnadas no Estado e na Igreja” (Rüdiger, 2010, p. 140). Se, por um lado, a esfera pública emana a ideia de participação nas políticas públicas e da interface entre os cidadãos e o Estado, por outro, a expansão do poder econômico liberal alterou o papel da mídia quanto à sua função social. Boa parte dos jornais tornaram-se organizações privadas - com ressalvas para casos como as mídias estatais ou independentes -, e passaram a defender seus interesses por meio do controle da informação.

Dessa forma, o grande poder da burguesia, que se tornara classe dominante, frente aos Estados absolutistas, fez com que a esfera pública burguesa impusesse obstáculos à integração de outros públicos (ou seja, impedia o acesso de outras classes sociais) nas questões que exigiam discernimento crítico. A forma como esse bloqueio é feito “envolve a opinião pública, que representa a consagração das pretensões de legitimidade dos interesses das pessoas privadas como imperativo da própria democracia” (Haswani, 2013, p. 61). A opinião pública, portanto, pode ser construída de forma a atender o interesse de quem a divulga. Ainda assim, ela não deixa de ter potencial democratizador, “graças ao fato de que a legitimação das decisões políticas não pode acontecer fora das práticas e dos espaços da publicidade” (idem, p.63).

É, então, na imprensa que os fatos e as opiniões ganham visibilidade por parte dos cidadãos, formando um espaço em que os diversos atores sociais lutam para fazer prevalecer a sua versão dos acontecimentos e, assim, obter a adesão dos cidadãos sobre uma determinada questão. A opinião pública muitas vezes é levada da agenda midiática para a agenda política, de modo a influenciar as decisões do governo. Esse processo de gerar influência na agenda governamental funciona tanto como ferramenta de participação democrática quanto como ferramenta reprodutora da visão de pequenos grupos, que podem inibir processos de mudança fundamental ao avanço da universalização de direitos (Monteiro, 2012, p.43).

Para Heloiza Matos (2012), por mais que exista uma esfera pública consolidada pela mídia e, hoje, expandida pelas redes sociais digitais, ainda cabe ao Estado a missão de convocar os cidadãos a participarem, formalizando os processos e os locais de participação e, ainda, garantindo conteúdo claro e acessível para que os cidadãos tenham plenas condições de confirmar ou questionar o conteúdo apresentado por veículos privados. Dessa forma, o cidadão não deve ser encarado como mero receptor das informações do governo e seus poderes, mas também como produtor ativo do processo. A relação construída entre cidadão e Estado, que exige a participação da sociedade e seus segmentos, chamamos de comunicação pública, que Matos (2003, p. 24 apud MAINIERI, 2012, p.12) define como “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade; um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública de um país”. Dessa forma, a prática da comunicação pública estimula a participação pública em assuntos de interesse coletivo e gera ainda a possibilidade de contra-agendamento da mídia por meio da pluralização dos veículos de comunicação.

### 2.3. COMUNICAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS DEFINIÇÕES

Definir comunicação pública não é tarefa simples. Na literatura sobre o assunto, diversos autores criaram conceituações e tipologias variadas, mas, ainda assim, é possível encontrar um cerne comum entre todas as explicações. Enquanto a comunicação em si consiste no ato de “instaurar uma relação mais ou menos direta pela qual um emissor transmite uma mensagem para um ou vários receptores” segundo Pierre Zémor (1992, p.43 apud DUARTE, 2012, p. 37), a comunicação pública, de acordo com o mesmo autor, seria o processo que “se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país”.

Quanto ao ator central que provê este tipo de conteúdo à esfera pública - emissor - é comum pensar, em primeira instância, no Estado, mas quando analisamos o conteúdo distribuído - mensagem - é possível encontrar diversas vozes aptas a praticar a comunicação pública. Nesse sentido, a principal característica desse tipo de comunicação é estar relacionada ao que é público, ou seja, ao interesse coletivo, sendo fruto do debate público e propiciando o debate público (MONTEIRO, 2012, pp. 39-40). Na mesma linha, Paolo Mancini afirma que

a comunicação pública inclui a comunicação dos entes governamentais, das instituições complexas, públicas, provadas e semi-públicas, objetivando de maneira sistemática a atuação em um campo que não é aquele dos interesses exclusivamente provados, ao contrário, aquele das funções socialmente relevantes. Não se refere, portanto, somente ao âmbito dos atos normativos, mas também às iniciativas voltadas a favorecer a relação entre cidadão e instituições, a promover as iniciativas e os serviços oferecidos, a promover valores e imagens de interesse geral. (Haswani, 2013, p. 124)

Mancini faz ainda grande distinção entre uma comunicação funcional e uma comunicação com funções de integração simbólica, ainda que as duas categorias tenham a tendência de se imbricarem quando levadas à prática. A primeira delas visa a ordenar os processos comunicativos, enquanto a segunda tem como objetivo

a circulação de valores e símbolos de interesse geral, trabalhando o imaginário característico de cada comunidade. Segundo o próprio autor,

na comunicação funcional incluem-se aquelas atividades que, embora condicionadas pelo estabelecimento de uma adequada troca comunicativa, são essencialmente destinadas a transmitir noções e conhecimento, enquanto na comunicação de integração simbólica incluem-se aquelas atividades que visam a promoção de atitudes e comportamentos. (2008, p. 100, em tradução livre)

Além das comunicações emitidas diretamente pelo governo, é importante também considerar o fluxo comunicativo para que essas informações cheguem aos cidadãos por meio de terceiros, sejam eles as mídias tradicionais ou alternativas, organizações da sociedade civil, etc. Assim, torna-se importante construir um relacionamento com esses atores a fim de transformar eventos, atos e ações do órgão público em assuntos com capacidade para ocupar espaço na mídia e no debate público de modo geral (BRANDÃO, 2012, p. 13).

Dessa forma, estamos diante novamente da comunicação da esfera pública, uma vez que é obrigação das instituições públicas garantir informações corretas, objetivas e completas (HASWANI, 2013, p. 157) sobre as decisões e ações administrativas e políticas, não apenas para a mídia, mas também a cada cidadão que as solicitar, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), vigente no Brasil desde maio de 2012.

Todos os cidadãos, portanto, têm direito à mesma informação, como afirma Pierre Zémor (2012, p. 24). No entanto, “a igualdade visada pela obrigação de informar não é sinônimo de unicidade da mensagem”, considerando que os veículos utilizados elaboram a notícia a partir de pontos de vista específicos - linha editorial -, por mais que os dados objetivos sejam os mesmos. Zémor questiona ainda se a prática de informar a população de modo massivo e homogêneo é realmente garantia de transmissão das mensagens. A partir daí, abrem-se novos caminhos para explorar o uso de veículos segmentados, multiplicados com a disseminação das tecnologias digitais, de modo a adaptar a mensagem ao interlocutor, como demonstram os princípios da retórica - logos e pathos - comentados anteriormente.

## 2.4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA E REDES

O diálogo e a expressão das opiniões e demandas públicas são essenciais para a consolidação e manutenção de uma sociedade democrática e do pleno exercício da cidadania. Nessa linha de raciocínio, diversos autores encaram a emergência das redes digitais como uma possibilidade de incentivo à participação nos debates públicos e na construção de um relacionamento efetivo entre a sociedade e as instituições públicas, privadas e da sociedade civil. Dessa forma, as mídias sociais e os espaços de interação online podem caracterizar um local de discussões de interesse público.

Segundo Pierre Lévy (1999), três princípios orientaram o crescimento inicial do ciberespaço, seguindo a ordem do mais simples ao mais complexo: a interconexão, a criação de comunidades virtuais e a inteligência coletiva. A primeira, a interconexão, é o princípio básico das redes, sendo a conexão entre pontos de acesso sua característica essencial. Dessa forma, a cibercultura tem o potencial de produzir a telepresença generalizada em um ambiente não concreto, mas que, ainda assim, permite a interação e a discussão de qualquer tipo de tema.

Prolongando o princípio da interconexão, a segunda característica da cibercultura proposta por Lévy é o desenvolvimento de comunidades virtuais, “construída sobre as afinidades de interesses, de conhecimentos, sobre projetos mútuos, em um processo de cooperação ou de troca, tudo isso independentemente das proximidades geográficas e das filiações institucionais” (1999:130). Devido à segmentação de interesses, a atenção dos leitores nas comunidades virtuais tende a ser muito mais intensa em comparação às informações veiculadas em meios gerais, sendo capazes, assim, de interagir com outros participantes atentos e engajados em discussões sobre temas de interesse daquele grupo.

Lévy ainda afirma que “*as comunidades virtuais exploram novas formas de opinião pública*” (idem, p. 131) e, à partir da emergência da esfera pública conduzida pela mídia impressa, encaramos, hoje, uma nova mudança estrutural dessa mesma esfera pública:

Sabemos que o destino da opinião pública encontra-se intimamente ligado ao da democracia moderna. A esfera do debate público emergiu na Europa durante o século XVIII, graças ao apoio técnico da imprensa e dos jornais. No século XX, o rádio (sobretudo nos anos 30 e 40) e a televisão (a partir dos anos 60) ao mesmo tempo deslocaram, amplificaram e confiscaram o exercício da opinião pública. Não seria permitido, então, entrever hoje uma nova metamorfose, uma nova complicação da própria noção de “público”, já que as comunidades virtuais do ciberespaço oferecem, para debate coletivo, um campo de prática mais aberto, mais participativo, mais distribuído que aquele das mídias clássicas? (idem, p. 133)

Por fim, chega-se ao mais complexo conceito de ciberespaço. Quando um grupo se constitui como comunidade virtual, aproximar-se do que alguns autores chamam de inteligência coletiva, que envolve uma perspectiva espiritual, ou, nas palavras de Lévy, “sua finalidade última”. A inteligência coletiva seria, portanto, a sinergia de todo o conhecimento produzido por uma civilização, ou seja, a “imagem ideal do coletivo inteligente, mais imaginativo, mais rápido, mais capaz de aprender e de inventar do que um coletivo inteligentemente gerenciado” (ibidem).

É no sentido de criar um novo ambiente para a esfera pública que redes digitais podem otimizar a prática da comunicação pública, permitindo uma participação ativa e efetiva no processo de comunicação e relacionamento entre Estado e sociedade. Manuel Castells (2003, p. 128 apud MAINIERI, 2011, p. 60) revela que a conexão entre pessoas e a troca de informações em tempo real proporcionada pela Internet podem se tornar um dos mais interessantes instrumentos para promover a democracia, uma vez que “torna possível aos cidadãos solicitar informação, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes”.

Segundo Elizabeth Brandão, o cidadão, enquanto partícipe e usuário dessas mídias sociais, deve utilizá-las “como um espaço de interlocução e de debate de assuntos de real interesse público” (2012, p. 59). Por outro lado, apesar de uma aparente motivação dos entes públicos para prover a transparência e garantir o direito à informação, muitas vezes os portais do governo podem omitir informações ou não retornar as mensagens dos usuários, de acordo com os interesses momentâneos, uma vez que ainda não há uma cultura consolidada de utilização desses meios.

Considerando o custo e a efetividade na transmissão das mensagens, a Internet é, de fato, uma das mais promissoras ferramentas de comunicação para manter o relacionamento com as sociedades. No entanto, como afirma Mariângela Haswani (2013, p. 111), ainda há grandes obstáculos para se chegar a uma comunicação realmente democrática em âmbito digital: “as restrições de acesso à Internet e a decisão de algum governo de não fornecer aos provedores de conteúdo as informações garantidoras de direitos”.

## 2.5. DIVERSAS FUNÇÕES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA: TIPOLOGIA

Ainda que seu objetivo geral seja o de tornar públicas as informações de interesse coletivo, a comunicação pública pode assumir diferentes formas e funções específicas. Segundo Pierre Zémor,

Ela é encarregada de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de tornar um serviço desejável e preciso, de apresentar os serviços oferecidos pela administração, pelas coletividades territoriais e pelos estabelecimentos públicos, de tornar as próprias instituições conhecidas, enfim, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. A esses registros, soma-se aquele de natureza mais política, ou seja, da comunicação do debate público que acompanha os processos decisórios. (2012, p. 214)

Na bibliografia sobre a comunicação pública dificilmente não se encontra classificações feitas a partir da finalidade a qual se destina um determinado tipo de comunicação pública, classificações essas que diferem de autor para autor. No entanto, fazendo uma compilação dessas tipologias, é possível encontrar semelhanças e criar uma classificação que englobe todas elas, como fez Mariângela Haswani em seu livro *Comunicação Pública: bases e abrangências*.

Antes de verificar cada uma das tipologias estabelecidas, é importante lembrar que não são categorias autônomas, mas de dominância. Em outras palavras, as classificações dificilmente se encontram em sua forma pura, mas podem ser “misturadas” em diferentes tipos de comunicação, sendo a classificação uma forma didática de se estudar cada uma delas. Por exemplo: a comunicação da instituição pública pode conter a comunicação social, a normativa ou a política. Ocorre que um dos níveis será dominante, sendo mais visível e, portanto, caracterizador.

### 2.5.1. COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Encontrada tanto como “comunicação da instituição pública” quanto como “comunicação governamental”, esta é a categoria em que o emissor da informação só pode ser um: o Estado e seus poderes, visando a prestação de contas, divulgação dos programas e políticas promovidas e o engajamento da população, convocação dos cidadãos para o cumprimento dos seus deveres - como o pagamento do imposto de renda, alistamento militar, eleições, etc. - além de ser também uma ferramenta para a construção da agenda pública e para provocar o debate público. Dentro dessa categoria mais ampla, podemos ainda encontrar três subcategorias: a comunicação para a promoção da imagem, a da administração pública e a normativa.

#### **Comunicação para a promoção da imagem**

O objetivo primeiro desta categoria é “conquistar a confiança dos cidadãos, seja para angariar colaboração com ações do governo, seja para obtenção de futuro sucesso eleitoral” (HASWANI, 2013, p. 37). De acordo com Franca Faccioli (apud HASWANI, 2012) este tipo de comunicação é bastante similar ao processo de construção de reputação e imagem das empresas que atuam no setor privado. Seguindo essa lógica, encontramos no livro de Margarida Kunsch, *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*, algumas definições de comunicação institucional que podem ser transpostas para o universo da comunicação pública. Segundo a autora, a comunicação institucional é a responsável direta pela “construção, formatação de uma imagem e identidade corporativas fortes e positivas” (2003, p. 164) e, citando Gaudêncio Torquato, ainda explica que o objetivo dessa comunicação é conquistar simpatia, credibilidade e confiança, realizando, como meta finalista, a influência político-social”. Em linhas gerais, a promoção da imagem precisa chegar à opinião pública de forma clara e concisa, a fim de

convencê-la de que o governo em questão está comprometido com as causas com as quais se propôs.

Um exemplo bastante claro da promoção da imagem é o *slogan* dos últimos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil. Em 2002, Lula se elegeu Presidente da República com a proposta de inclusão social das camadas mais pobres da população e de conferir o status pleno de cidadão aos que antes estavam socialmente excluídos. A frase “Brasil, um país de todos” resumia as diretrizes gerais da gestão Lula e estava presente em todos os comunicados oficiais do governo. Após a eleição de Dilma Rousseff, o *slogan* foi alterado para “Brasil, país rico é país sem pobreza”, uma vez que, a princípio, o objetivo geral da gestão seria a diminuição da desigualdade social.

### **Comunicação interna / administração pública**

A comunicação realizada pela administração pública tem como objetivo a organização dos fluxos comunicacionais capazes de garantir o funcionamento das organizações públicas. Esta categoria pode ser amplamente comparada ao conceito de comunicação organizacional, ou comunicação interna, bastante utilizado no ambiente corporativo. De modo geral, é o setor que trabalha a comunicação no interior das organizações e o relacionamento com seus públicos diretos. Curvello compara alguns aspectos da comunicação interna nos setores público e privado, mostrando que

ambas impõem aos seus gestores a necessidade de controle dos processos produtivos, cada vez mais cobrados por agentes externos. E também mantém a necessidade de cuidar da integração e da motivação de suas equipes, na busca da criação de um clima favorável ao trabalho e à prestação de serviços à sociedade (2012, p. 208).

Esta modalidade de comunicação está estreitamente ligada ao que Mancini chamou de funcional, pois organiza os processos comunicativos e possui uma

finalidade prática para a administração. No entanto, isso não exclui a possibilidade de haver, dentro dessa, momentos de integração simbólica a fim de motivar os funcionários - aqui, servidores públicos, em geral - e transmitir os propósitos de um determinado setor ou programa. Franca Faccioli, por sua vez, encara a comunicação institucional como o eixo central da comunicação pública, uma vez que a administração que está em contato tanto com o público externo (usuários de serviços públicos, beneficiários dos programas do governo, etc.) como com os internos, deve trabalhar para que os fluxos comunicativos aconteçam da maneira mais efetiva possível, caso contrário “faltarão aquela base de conhecimento comum, sem a qual um processo de comunicação pública não pode se realizar” (FACCIOLI apud HASWANI, 2013, p. 130).

### **Comunicação normativa**

Por fim, a categoria de comunicação exclusivamente emitida pelo governo é denominada Normativa, uma vez que se trata da divulgação das normas vigentes para o convívio em sociedade. Uma vez que um grupo de pessoas está vinculado a um conjunto de leis que regula o convívio harmônico, diversos autores encaram como dever do Estado, e uma das principais funções da comunicação pública, a publicação e divulgação acessível - não somente no sentido de acesso à informação, mas também de compreensão - das leis, e decretos, além das instruções para utilizá-los.

No Estado Democrático de Direito, em que um sistema de leis regula o convívio entre os cidadãos, é essencial que todos tenham condições de compreender plenamente todas as normas existentes para, assim, fazer valer seus direitos. Franca Faccioli, sobre a comunicação normativa, aborda dois pontos importantes no que se refere à divulgação das leis. O primeiro deles é a linguagem “obscura” da legislação, que se utiliza de termos técnicos específicos da área do direito que formam uma barreira para a maioria do público (HASWANI, 2013, p. 135). Já o segundo ponto é a forma de divulgação dessas leis que, em geral, se dá por meio dos diários oficiais, meios esses “certamente insuficientes para um efetivo conhecimento por parte do público” (idem, p. 136), uma vez que, para procurar uma

determinada lei é preciso, primeiro, saber em que número do Diário Oficial ela está publicada e conseguir compreender o que diz o texto. Para Haswani (ibidem), é justamente aqui que “se encontra a finalidade de 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”.

## 2.5.2. COMUNICAÇÃO POLÍTICA

O ponto central da Comunicação Política são as eleições para a escolha de representantes. Também chamada de marketing político, esta modalidade visa a atingir a opinião pública utilizando métodos publicitários. Nessa perspectiva, o cidadão não é exatamente visto como usuário de serviços públicos, mas como eleitor, e o emissor central é o partido político, ainda que a comunicação política possa ser explorada também pela mídia e, de forma bastante sutil, estar presente em peças de comunicação governamental. Como afirma Elisabeth Brandão,

pode-se entender a comunicação política sob dois ângulos: (1) a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos; (2) as disputas perenes entre os proprietários de veículos e detentores das tecnologias de comunicações e o direito da sociedade de interferir e poder determinar conteúdos e o acesso a esses veículos e tecnologias em seu benefício. (2012, p. 6)

A mídia, portanto, não apenas concede tempo para os debates políticos em períodos eleitorais, mas também influencia na opinião pública acerca da imagem dos partidos. Assim, muitas vezes o governo se vê constrangido a desenvolver apenas ações que encontrem a aceitação mais ampla possível para evitar controvérsias frente a uma imprensa hegemônica (HASWANI, 2013, p. 142). Por esse motivo, fala-se da regulação dos monopólios midiáticos a fim de que a imprensa possa ser mais plural. Um exemplo bastante claro, comentado por Eugenio Bucci no jornal O Estado de São Paulo (2013), é o da Argentina, que, para manter a aceitação popular do governo Kirchner frente à oposição da imprensa, teve de elevar os gastos de publicidade oficial (comunicação para a promoção da imagem) de 46 milhões de pesos em 2003 para 1,5 bilhão em 2011.

### **2.5.3. COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Dentre as categorias apresentadas, a comunicação social é a única que pode ser realizada pelos três setores de organizações, ou seja, pode ser produzida tanto pelo setor público quanto pelo privado e, também, pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, ainda que os objetivos finais de cada um deles possa variar. De maneira geral, esta categoria “tem como hipótese tratar do mesmo âmbito da comunicação de solidariedade social da área não lucrativa” (HASWANI, 2013, p. 144). Em outras palavras, trata das questões sociais com vistas a engajar e sensibilizar os cidadãos sobre temas de interesse público (comum a todos).

#### **Comunicação de serviço**

A comunicação de serviço, feita prioritariamente pelo Estado, mas podendo também ser encontrada em ONGs, tem como função principal levar aos cidadãos informações sobre o funcionamento dos serviços públicos. Também encontrada em parte da literatura sobre o assunto sob o nome de ‘comunicação de utilidade pública’, esta categoria lança mão de ferramentas para orientar a população em diversas situações em que precisa entrar em contato com os órgãos públicos, como no caso da utilização da saúde pública, questões sobre o pagamento da previdência social, onde e como emitir documentos, etc. Cada setor da administração pública dispõe de normas próprias e, como afirma Mariângela Haswani (2013, p. 146), muitas vezes o cidadão sequer tem consciência do seu direito aos serviços. Por esse motivo, deve seguir diretrizes similares ao da comunicação normativa, abordada anteriormente: sinalização clara e objetiva, em linguagem acessível e de fácil localização.

Outro fator decisivo para a execução dos serviços públicos é a comunicação interpessoal que se dá entre o usuário e o servidor público que o atende. Este último deve estar preparado para orientar e auxiliar os primeiros de acordo com suas possibilidades administrativas. Nesse sentido que Michael Lipsky, em seus estudos sobre administração pública, fala de “burocratas de nível de rua”, “trabalhadores do

setor público, que interagem diretamente com os cidadãos no curso de suas funções, e que têm discricção substancial na execução do trabalho (1980, p. 3, em tradução livre). Estes funcionários, portanto, endentem o funcionamento burocrático do aparelho Estatal e podem, com muito mais facilidade do que um cidadão comum, por mais instruído que seja, colocar em andamento processos que de outra maneira ficariam estacionados no labirinto administrativo dos serviços públicos.

### **Comunicação de responsabilidade social**

A comunicação de responsabilidade social está sempre ligada à garantia do bem-estar da comunidade como um todo e é bastante encontrada relacionada à temas como coleta seletiva de lixo, questões ambientais e promoção da igualdade, além de poder ser utilizada para convencer os cidadãos a mudar condutas relacionadas à sociedade de modo geral.

Ela pode ser executada por qualquer organização, seja ela pública ou privada, e não apresenta fins lucrativos diretos, ainda que estes possam ser um objetivo indireto deste tipo de comunicação. É cada vez mais comum encontrar empresas privadas fazendo campanhas em prol do meio ambiente, da diversidade, etc., ou até mesmo empresas que desenvolvem projetos sociais com comunidades a elas relacionadas. O banco Itaú, por exemplo, foi uma das primeiras organizações privadas do Brasil a se posicionar sobre o casamento igualitário e frequentemente vemos campanhas relacionadas à sustentabilidade - como a da locação de bicicletas pelas ruas de São Paulo. Sabemos que essas boas intenções visam a um ganho na reputação e na percepção da marca, tendo como consequência o aumento do lucro e, por esse mesmo motivo, é comum também encontrar críticas a esses projetos. No entanto, esse tipo de comunicação, “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” (HASWANI, 2012, p. 151).

### **Comunicação das instituições quase públicas**

As organizações de caráter semi-público não têm como finalidade a obtenção de lucro e trabalham voltadas às questões de interesse coletivo. A comunicação feita por essas organizações trata de práticas desenvolvidas pelas comunidades, pelos membros do chamado terceiro setor e movimentos sociais, e também é encontrada com o nome de comunicação comunitária. Em geral, trabalham para gerar efeitos sobre a esfera pública, mas também podem ter caráter mais assistencialista, funcionando como um braço do Estado na prestação de serviços.

As organizações do terceiro setor, portanto, se utilizam de outras modalidades de comunicação pública, como a comunicação da instituição pública, a comunicação política e a comunicação social, além da visibilidade oferecida pela mídia e por veículos alternativos para denunciar, sugerir e reivindicar soluções sobre assuntos do interesse de todos (idem, p. 153).

### **Comunicação científica**

Por fim, é importante citar brevemente a comunicação científica, modalidade que não está em todas as relações elaboradas pelos autores estudados, mas que tem certo impacto na questão da democratização da informação. Segundo Elizabeth Pazito Brandão (2012) a comunicação científica “engloba uma variada gama de atividades e estudos cujo objetivo maior é criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas, ou seja, despertar o interesse da opinião pública em geral pelos assuntos da ciência”. Em linhas gerais, trata-se da disponibilização - física ou *online* - de todo o conteúdo acadêmico produzido pelas universidades públicas, a fim de facilitar a integração de diferentes áreas do conhecimento e, de certa forma, prestar contas sobre o que é elaborado a partir da verba pública.

**PARTE III**

**IMPACTOS NA SAÚDE**

Considerando que a comunicação tem o potencial para representar um papel estratégico na garantia do direito à saúde e de fazer não apenas com que os cidadãos sejam atendidos de forma adequada pelos serviços públicos, mas também que saibam buscá-los de modo eficaz, é preciso que algumas questões sejam levantadas. Primeiramente, é certo que uma visão instrumental da comunicação não dá conta de toda a complexidade da saúde pública no Brasil. Outros pontos importantes estão relacionados às políticas públicas descontinuadas nos investimentos em saúde e às mudanças de perfil da população: o aumento da expectativa de vida e as diferenças socioeconômicas ao longo do território brasileiro.

A comunicação pública na área da saúde pública – com destaque àquela produzida pelo setor público governamental – pode ser um elemento decisivo para a promoção da saúde, uma vez que funciona como área estratégica para a integração e troca de informações entre as instituições, comunidades e indivíduos. A democratização dessa informação, por sua vez, emerge como um dos principais desafios para a melhoria da qualidade e a universalização da saúde brasileira. E, por ser direito fundamental do cidadão, expresso na Constituição Federal de 1988, essa comunicação deve ter um caráter público, desvinculado, na medida do possível, de bandeiras partidárias.

Para ilustrar a questão da garantia de direitos utilizando a comunicação, esta última parte da monografia visa apresentar a influência, na saúde pública, das campanhas produzidas pelo Governo e disseminadas por meio de organizações da sociedade civil e da mídia. Para isso serão abordados quatro exemplos centrais: a divisão de funções entre as três instâncias do poder executivo – união, governo do estado e município – aplicadas à área da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) como organização que requer processos comunicacionais para seu funcionamento efetivo, a campanha de doações de órgãos desenvolvida pelo Ministério da Saúde em parceria com a rede social Facebook e, por fim, o impacto do programa Mais Médicos na opinião pública.

### 3.1. FEDERALISMO

O federalismo, nome dado à relação entre as instâncias do Governo Federal, é um sistema político no qual a União, o governo do estado e os municípios gozam de independência administrativa e autonomia. Após diversos períodos em que o poder no Brasil foi centralizado nos presidentes, a Constituição de 1988 estabeleceu uma divisão de poder extremamente descentralizada. No entanto, a cientista política Marta Arretche (2012) contesta o enfraquecimento do governo federal brasileiro para dar mais voz aos estados e municípios.

Embora certa descentralização tenha de fato ocorrido, isso se deu no âmbito da execução das políticas públicas, e não na autonomia de elaboração dessas políticas: praticamente toda a regulação dos processos dos órgãos públicos e o poder de criar leis - que os estados e municípios devem cumprir - foram mantidos pelo governo central. Dessa forma, toda a opinião pública fica atenta prioritariamente às decisões tomadas em Brasília.

Para a área da saúde, os deveres da União foram consolidados de modo a adotar políticas gerais de saúde, de definir e coordenar sistemas de redes integradas e de estabelecer normas de vigilância, além de promover a descentralização dos serviços e das ações de saúde para os estados (ou unidades federadas ou federativas) e para os municípios. Em outras palavras, a União foi colocada na posição de órgão planejador. Quanto ao governo do estado, suas competências são as que ficaram de fora da área de atuação do governo federal e que não tenham sido vetadas pela Constituição, além de administrar os repasses e as aplicações das normas propostas pela União. Já os municípios têm autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, além de executar a carga principal da gestão dos serviços públicos de saúde.

Ao transpor a questão do federalismo para a área da comunicação pública, é importante deixar claro que esse tipo de função fica a cargo do governo federal e também o que deve ser executado pelos governos estaduais ou pelas prefeituras. Cada uma dessas camadas do Poder Executivo pode colocar em prática apenas o que é destinado a elas na Constituição, sendo assim necessário explicar à população - por meio da comunicação de serviços e da comunicação da instituição

pública - qual é o âmbito do governo responsável por cada função para que os cidadãos saibam de quem cobrar seus direitos.

Além disso, a comunicação interna dos entes públicos deve funcionar de forma efetiva para que os fluxos comunicacionais possam percorrer todas as instâncias do governo. Um exemplo bastante claro desta modalidade de comunicação é o evento anual “Encontro Nacional dos Prefeitos”, que reúne prefeitos e secretários em Brasília para discutir a agenda de ações e criar um espaço de diálogo entre municípios e governo federal. Além disso, o evento conta com espaços de capacitação e formação de gestores e também aborda demandas imediatas dos municípios.

Do ponto de vista da comunicação, este tipo de ação é bastante similar aos eventos das organizações privadas para integração e capacitação de equipes, a fim de otimizar a produtividade e garantir que os processos sejam cumpridos em todos os níveis hierárquicos.

### 3.2. O SUS COMO ORGANIZAÇÃO

A história da saúde pública no Brasil remete às Santas Casas de Misericórdia, primeiras organizações a cuidar dos doentes e necessitados no Brasil século XVI. Com o passar do tempo, surgiram as empresas particulares e, na Constituição de 1988, em que a saúde foi elevada ao *status* de direito básico e obrigação do Estado, foi elaborado o projeto do Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar de ser um dos maiores e mais respeitados sistemas de saúde do mundo pelo seu caráter universal, o SUS tem pouco mais de 20 anos e muito ainda deve ser corrigido para alcançar padrões de excelência. O sistema pode ser encarado, do ponto de vista da administração pública, uma organização e, para que funcione como tal, é necessária a formulação de processos comunicativos para garantir a integração da equipe, o contato adequado com o usuário final, o relacionamento com a mídia, etc.

Assim, é preciso definir o que é a comunicação intrínseca às organizações, ou, como é conhecida, a comunicação organizacional. Para Paulo Nassar e Figueiredo (1995, p.13), “a comunicação empresarial foi concebida como a somatória das ações - sempre integradas - das várias áreas de comunicação da empresa, definindo as tarefas no apoio às estratégias mercadológicas e na condução de projetos institucionais”. No mesmo sentido, para Margarida Kunsch (1984, p.32), esse tipo de comunicação trata das redes de sistemas de dados e dos fluxos que ligam entre si os membros da organização e a organização com seus públicos externos e o meio ambiente. Assim, nas duas perspectivas, a comunicação organizacional é vista como uma ferramenta estratégica para buscar um melhor desempenho frente a seus públicos.

Para que o funcionamento de uma organização do porte do SUS seja efetivo e que todas as instâncias desse organismo tenham as mesmas diretrizes em todo o território nacional, foi utilizada uma técnica recorrente em todas as organizações do mercado: a utilização de princípios doutrinários e valores organizacionais. De acordo com o documento *ABC do SUS – doutrinas e princípios*<sup>1</sup>, produzido pelo Ministério

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/saude-epidemias-xcampanhas-dados-descobertas/texto-17-abc-do-sus-doutrinas-e-principios.pdf/view>. Acesso em: 27 fev. 2014.

da Saúde em 1990, encontramos informações gerais sobre o sistema, modo de funcionamento e outras informações relevantes para a compreensão do projeto, tanto por parte dos gestores, como da população em geral. Além disso, são explicados os princípios doutrinários (1990, pp. 4-5, os grifos estão presentes no documento original):

**UNIVERSALIDADE** – É a garantia de atenção à saúde por parte do sistema, a **todo e qualquer cidadão**. Com a universalidade, o indivíduo passa a ter direito de acesso a **todos** os serviços públicos de saúde, assim como àqueles contratados pelo poder público. Saúde é direito de cidadania e dever do Governo: municipal, estadual e federal.

**EQUIDADE** – É assegurar ações e serviços de todos os níveis de acordo com a complexidade que cada caso requeira, more o cidadão onde morar, sem privilégios e sem barreiras. Todo cidadão é igual perante o SUS e será atendido conforme suas necessidades até o limite do que o sistema puder oferecer para todos.

**INTEGRALIDADE** - É o reconhecimento na prática dos serviços de que:

- cada pessoa é um todo indivisível e integrante de uma comunidade;
- as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde formam também um todo indivisível e não podem ser compartimentalizadas;
- as unidades prestadoras de serviço, com seus diversos graus de complexidade, formam também um todo indivisível configurando um sistema capaz de prestar assistência integral.

e os princípios organizativos, que tratam de formas de concretizar o SUS na prática (idem, pp. 5-6):

**REGIONALIZAÇÃO e HIERARQUIZAÇÃO** - Os serviços devem ser organizados em níveis de complexidade tecnológica crescente, dispostos numa área geográfica delimitada e com a definição da população a ser atendida. Isto implica na capacidade dos serviços em oferecer a uma determinada população todas as modalidades de

assistência, bem como o acesso a todo tipo de tecnologia disponível, possibilitando um ótimo grau de resolubilidade (solução de seus problemas). (...)

**RESOLUBILIDADE** - É a exigência de que, quando um indivíduo busca o atendimento ou quando surge um problema de impacto coletivo sobre a saúde, o serviço correspondente esteja capacitado para enfrentá-lo e resolvê-lo até o nível da sua competência.

**DESCENTRALIZAÇÃO** - É entendida como uma redistribuição das responsabilidades quanto às ações e serviços de saúde entre os vários níveis de governo, a partir da ideia de que quanto mais perto do fato a decisão for tomada, mais chance haverá de acerto. (...) Aos municípios cabe, portanto, a maior responsabilidade na promoção das ações de saúde diretamente voltadas aos seus cidadãos.

**PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS** - É a garantia constitucional de que a população, através de suas entidades representativas, participará do processo de formulação das políticas de saúde e do controle da sua execução, em todos os níveis, desde o federal até o local. (...)

**COMPLEMENTARIEDADE DO SETOR PRIVADO** - A Constituição definiu que quando, por insuficiência do setor público, for necessário a contratação de serviços privados, isso deve se dar sob três condições:

1ª - a celebração de contrato, conforme as normas de direito público, ou seja, interesse público prevalecendo sobre o particular;

2ª - a instituição privada deverá estar de acordo com os princípios básicos e normas técnicas do SUS.

Prevalecem, assim, os princípios da universalidade, equidade, etc., como se o serviço privado fosse público, uma vez que, quando contratado, atua em nome deste;

3ª - a integração dos serviços privados deverá se dar na mesma lógica organizativa do SUS, em termos de posição definida na rede regionalizada e hierarquizada dos serviços. (...)

Outra similaridade importante do SUS com as organizações privadas é o relacionamento com a imprensa - e, conseqüentemente, com a opinião pública - para a construção de uma boa imagem. Visando a esse objetivo, o Ministério da Saúde, ente responsável pela coordenação do SUS, conta com uma ASCOM (Assessoria de Comunicação Social), responsável pela

divulgação da imagem, da missão e das ações e objetivos estratégicos do ministério, e está estruturada em três áreas de atuação: Eventos, Imprensa e Publicidade. A Assessoria de Imprensa é responsável por responder as demandas da mídia e produzir conteúdo que valorize as ações e os resultados obtidos pelo ministério. Também é a área que coordena o Portal Saúde. (fonte: Portal da Saúde<sup>2</sup>)

A ASCOM ainda é dividida em setores da comunicação social, envolvendo todas as suas formas: jornalismo, para a produção de conteúdo e notícias; relações públicas, no gerenciamento estratégico e eventos; e publicidade, para o desenvolvimento de campanhas. Além disso, a área é também encarregada de atender às demandas da imprensa, publicar cartilhas com dados revisados consolidados a fim de uniformizar toda a informação sobre a saúde brasileira, prover cursos para jornalistas da área da saúde, além de atender as solicitações feitas por meio da lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, é possível perceber como a comunicação organizacional, geralmente associada ao mercado, aplica-se ao SUS, apresentando-se como ferramenta estratégica para garantir os direitos dos cidadãos. As campanhas elaboradas costumam trabalhar a comunicação social, tanto a de responsabilidade social quanto a de serviço e, muitas vezes, ainda são feitas em parceria com organizações do terceiro setor. Não obstante, frequentemente encontram-se comunicações com o intuito de promover a imagem do ministério ou até mesmo do governo federal como um todo. Por trás desta última, ainda é possível identificar a comunicação política, uma vez que é comum ressaltar o nome de políticos com intuítos eleitorais indiretos.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/comunicacao>>. Acesso em: 27 fev. 2014

### 3.3. DOAÇÃO DE ÓRGÃOS

Em setembro de 2013 o Ministério da Saúde lançou uma campanha para incentivar a doação de órgãos em território nacional<sup>3</sup>. Diversos veículos de comunicação foram utilizados simultaneamente - caracterizando, nos termos da publicidade, uma campanha transmídia -, incluindo vídeos no canal do ministério no *Youtube*, veiculações pagas na Internet por meio da ferramenta *Google AdSense* televisão, *spots* de rádio, cartazes, entre outros.

O baixíssimo nível de doadores de órgãos no Brasil estava relacionado a um fator extremamente simples: as famílias dos possíveis doadores não tinham conhecimento sobre a vontade do parente e, por isso, não autorizavam a doação. Em trecho de notícia retirado do Blog da Saúde (2013), lemos que “para ser doadora, basta que a pessoa informe à família o seu desejo e, segundo a legislação, não é necessário deixar documento escrito. Uma boa forma de informar que é doador é tornar isso público nas redes sociais”.

Para reverter a situação, o Ministério da Saúde, em parceria com a rede social Facebook, criou a possibilidade de os usuários declararem em seus perfis a intenção de doação. Dessa forma, tornou-se possível obter uma declaração, ainda que informal, sobre a vontade do cidadão, além de aumentar a atenção sobre o assunto. Apenas no primeiro mês de campanha, cerca de 80 mil pessoas se declararam doadores de órgãos na rede social, além de fazer com que muitos internautas publicassem suas histórias com relação à doação de órgãos para sensibilizar seus conhecidos. Após a disponibilização da funcionalidade e a divulgação da campanha, o número de usuários na página oficial de Doação de Órgãos do Ministério da Saúde no Facebook aumentou 1.780%.

De forma geral, a ação engloba diversas modalidades de comunicação pública. Ainda que não diretamente, é possível reconhecer na notícia publicada no *site* Portal Brasil<sup>4</sup>, que explica os objetivos da campanha, a comunicação para a

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.blog.saude.gov.br/index.php/programasecampanhas/33017-compartilhe-na-rede-doacao-de-orgaos>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.blog.saude.gov.br/index.php/programasecampanhas/33018-transplante-ms-lanca-campanha-para-estimular-doacao-de-orgaos>>. Acesso em 25 fev. 2014.

promoção da imagem do governo federal; a comunicação política quando se reforça o nome do então ministro da saúde, Alexandre Padilha, pré-candidato a governador do Estado de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT); comunicação da instituição pública, por explicar o funcionamento do Ministério da Saúde e do SUS; comunicação de responsabilidade social, uma vez que se trata de um tema importante para a sociedade como um todo; e também a comunicação de serviço, explicando como aderir à campanha, como mostra o trecho abaixo:

**Como se declarar um doador:**

Para expressar no Facebook o desejo de ser um doador de órgãos, basta ir à Linha do Tempo e clicar em “Evento Cotidiano”. Depois, é preciso selecionar a opção saúde e bem-estar e clicar em doador de órgãos, selecionando as pessoas que terão acesso a essa informação.

A informação sobre doação de órgãos poderá aparecer na linha do tempo do usuário e na descrição do perfil. É importante ressaltar que isso não substitui o caminho legal que a pessoa tem de percorrer, pois é a família que decide se autoriza ou não a doação de órgãos.

Outro fator a se destacar é o tipo de apelo feito: todas as comunicações realizadas na campanha tiveram teor bastante emocional - condizente com o conteúdo da campanha - além de dar prioridade para imagens e utilizar personagens reais em vez de dados racionais. Do ponto de vista da retórica, vemos uma valorização do *pathos*, com a intenção de sensibilizar o interlocutor, em detrimento do *logos*, que se refere aos argumentos lógicos. No cartaz abaixo (imagem 01), utilizado na campanha, lemos o seguinte texto:

“Aos 7 meses, eu ganhei um coração. Há 7 anos, eu agradeço esse presente. - Matheus tinha apenas 7 meses quando recebeu um coração. Hoje ele já tem 7 anos e comemora esses anos de vida graças a um doador. Todos nós podemos ser doadores de órgãos, basta comunicar esse desejo à família. - Não deixe a vida se apagar. Seja doador de órgãos. Fale com sua família.”

Imagem 01: Cartaz da campanha de doação de órgãos do MS



Logo of the Ministry of Health (Ministério da Saúde) with the number 136 and the website www.saude.gov.br.

**Aos 7 meses,  
eu ganhei  
um coração.**

**Há 7 anos, eu  
agradeço esse  
presente.**

Matheus tinha apenas 7 meses quando recebeu um coração. Hoje ele já tem 7 anos e comemora esses anos de vida graças a um doador. Todos nós podemos ser doadores de órgãos, basta comunicar esse desejo à família.

Não deixe a vida se apagar.  
Seja doador de órgãos.  
Fale com sua família.

Matheus  
Blancourt  
Lazaretti

@doorgaos\_MS /doacaoorgaos

Melhorar sua vida,  
nosso compromisso.

SUS  
Ministério da  
Saúde  
GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Fonte: Portal Saúde

### 3.4. MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL

Lançado em 8 de julho de 2013 pelo governo Dilma Roussef, o controverso programa de contratação de cerca de 15 mil médicos estrangeiros para áreas carentes do Brasil gerou inflamadas discussões na mídia e, desde então, tem dividido a opinião pública. Os pontos centrais das críticas estão relacionados à nacionalidade dos profissionais imigrantes - a maioria cubanos, apesar de haver também portugueses e espanhóis e outras nacionalidades nos primeiros grupos -, à falta da obrigatoriedade da validação do registro médico no País e à destinação de grande parte da bolsa prevista para pagamento dos médicos cubanos contratados por meio de cooperação internacional e não por migração individual, ao governo do país de origem.

Apesar de ser possível encontrar matérias positivas na mídia, relacionadas à opinião dos beneficiários do programa ou à indicadores de saúde nas áreas de cobertura dos profissionais contratados, boa parte das opiniões transmitidas pelos veículos de grande circulação se posicionaram contra a iniciativa. Um dos principais opositores foram as entidades médicas, em especial os conselhos regionais de medicina de diversas unidades da federação, bem como políticos da oposição, que, com depoimentos de médicos cubanos descontentes com o regime de contratação, causaram grande alvoroço na mídia.

De acordo com o instituto de pesquisa Datafolha, 47% da população brasileira era favorável ao programa, enquanto 48% era contrária<sup>5</sup>. Para melhorar a aceitação ao programa, o governo veiculou diversas peças publicitárias na grande mídia, tendo como objetivo tornar públicas as informações essenciais para a construção, por parte dos cidadãos, de uma opinião mais completa sobre o assunto. Segundo a pesquisa realizada em agosto, também pelo Datafolha, a parcela da população favorável ao programa passou para 54% e a desfavorável passou a representar apenas 40%. No mesmo período, a popularidade da presidenta Dilma Roussef, que havia caído por causa das manifestações populares que tomaram o País em junho do mesmo ano, voltou a subir, uma vez que pode-se considerar que grande parte das reivindicações estava relacionada à saúde pública.

---

<sup>5</sup> Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1324760-aumenta-aprovacao-a-contratacao-de-medicos-estrangeiros-no-pais.shtml>>. Acesso em 06 mar. 2014.

Dentre as comunicações produzidas pelo Ministério da Saúde, está uma peça audiovisual de trinta segundos veiculada no horário nobre da Rede Globo de Televisão (imagem 02). No vídeo, o apresentador explica as diretrizes gerais do programa e enfatiza os pontos centrais das controvérsias exploradas pela mídia. Aos dez segundos, é dito: *As vagas são para médicos brasileiros, mas enquanto não houver profissionais suficientes, também serão contratados médicos estrangeiros de atenção básica por tempo determinado*. O fato de contratar profissionais de fora do País, em vez de incentivar a ida de médicos brasileiros para o interior e periferias, foi a principal questão levantada pelos conselhos de medicina e amplamente disseminada pela mídia. Além disso, é enfatizado que “o programa amplia os investimentos em infraestrutura”, uma vez que boa parte das matérias na imprensa falava que o problema não era falta de médicos, e sim de estrutura de trabalho.

Imagem 02: Cena do vídeo ‘Mais Médicos’



Fonte: Canal Portal Brasil no Youtube<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ileIKTmsU2Y>. Acesso em: 06 mar. 2014.

Também foram veiculados anúncios de duas páginas em três edições da Revista Piauí (imagem 03). No texto que está na parte inferior da página da direita, além do argumento utilizado no vídeo citado acima (*As vagas são para médicos brasileiros...*), o anúncio é complementado com outros argumentos: *essa é uma prática comum que já obteve sucesso em vários países. (...) E para garantir mais médicos no futuro, estão sendo criadas milhares de vagas de graduação e residência para estudantes de medicina.*

Outro ponto relevante no anúncio é a logomarca oficial do programa, que traz um estetoscópio no formato do mapa do Brasil. O instrumento médico é utilizado para escutar o que está no interior dos corpos, podendo, assim, relacionar-se com a ideia de escutar e atender as demandas no interior do território. O *slogan* ainda diz “Mais médicos para o Brasil, mais saúde para você”, fazendo com que o interlocutor se relacione diretamente com o texto (*para você*) e criando a sensação de que todo o País é beneficiado com pelo programa.

Imagem 03: Anúncio do ‘Mais Médicos’ na Revista Piauí

**R\$ 14,9 BILHÕES**  
investidos em infraestrutura até 2014

**11.500 VAGAS**  
em cursos de medicina

**MAIS 12.400 VAGAS**  
para formação de especialistas (residência)

**MAIS MÉDICOS, INFRAESTRUTURA, VAGAS EM MEDICINA E ESPECIALIZAÇÃO. UM COMPROMISSO COM A SAÚDE DOS BRASILEIROS.**

**MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL** **MAIS SAÚDE PARA VOCÊ**

O Governo Federal ampliou o esforço que já vinha sendo feito, em parceria com estados e municípios, para levar atendimento à saúde para mais perto dos brasileiros. Criou o Mais Médicos para o Brasil, que vai contribuir para a melhoria da qualidade da saúde pública no país.

O programa oferece incentivos para médicos trabalharem no interior do país e nas periferias das grandes cidades. As vagas são para médicos brasileiros, mas enquanto não houver profissionais suficientes, também serão contratados médicos estrangeiros de atenção básica por tempo determinado. Essa é uma prática comum e que já obteve sucesso em vários países.

Além disso, o programa amplia os investimentos em infraestrutura para modernizar e construir Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). E para garantir mais médicos no futuro, estão sendo criadas milhares de vagas de graduação e residência para estudantes de medicina.

brasil.gov.br

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Fonte: Revista Piauí, edição de agosto de 2013

Ainda que a aceitação popular ao programa seja crescente, são constantes as adaptações e respostas que o Ministério da Saúde deve trabalhar para mantê-lo com bons índices nas pesquisas de opinião pública. Após diversas desistências de médicos cubanos e fortes críticas ao contrato estabelecido pelo governo cubano, no dia 28 de fevereiro de 2014, o atual Ministro da Saúde, Arthur Chioro, anunciou que sua interlocução com o governo cubano resultou no aumento do pagamento aos profissionais cubanos seria reajustado. Segundo o jornal O Globo<sup>7</sup>, “em vez dos US\$400, eles agora receberão US\$1.245, o que equivale a R\$3 mil. (...) Agora, os US\$600 que antes eles recebiam em Cuba, do programa, passarão a ser pagos no Brasil, acrescidos de US\$245.” Ainda que Chioro tenha negado que a mudança ocorreu por causa dos últimos casos de desistência de profissionais, fica claro que a estratégia tem o objetivo de amenizar as críticas da opinião pública.

O programa Mais Médicos trabalha amplamente os conceitos de comunicação para a promoção da imagem, reforçando a percepção positiva, tanto do governo federal quanto do SUS e do Ministério da Saúde. Além disso, é possível perceber também que a comunicação política é utilizada, uma vez que as imagens da presidenta Dilma Rousseff, candidata à reeleição em 2014, e do ex-ministro Alexandre Padilha, candidato do PT ao governo de São Paulo, também em 2014, são sempre diretamente vinculadas ao sucesso do programa.

---

<sup>7</sup> Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/governo-anuncia-aumento-para-cubanos-do-mais-medicos-11748263>. Acesso em: 06 mar. 2014.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da noção de que o Estado tem uma série de deveres para com os cidadãos, ao longo desta monografia buscamos compreender os conceitos de cidadania e as possíveis relações entre a comunicação e os direitos conquistados pela população no decorrer dos últimos século, com ênfase em exemplos da saúde pública no Brasil.

Na área da sociologia, tornou-se costume dividir a cidadania em três tipos de direitos aos quais a população tem acesso: civis, ligados à liberdade individual; políticos, referentes à participação política; e sociais, que envolvem a participação na riqueza gerada pelo País e a prestação de serviços à população por parte do Estado. Para os autores estudados, o indivíduo que não usufrui desses três direitos não pode ser considerado um cidadão completo. Devido à mudança social gerada com o início do capitalismo, o trabalho tornou-se mercadoria e, para compensar os efeitos desse modo de produção, em muitos países o Estado se viu na obrigação de fornecer serviços básicos, como educação e saúde, às suas populações. Surge então a noção de Estado de Bem-Estar Social.

No Brasil, diversas vezes os direitos foram concedidos e suprimidos, uma vez que diversas formas de governo foram estabelecidas no País ao longo do século XX. No entanto, a partir da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, pode-se dizer que as três formas de direitos foram plenamente consolidadas, ainda que haja muitos pontos a melhorar para que sejam plenamente utilizadas pela população. Nesse sentido, a comunicação pode ter papel fundamental, uma vez que mostra-se como ferramenta eficaz para a transmissão das informações necessárias para que um cidadão possa conhecer e exercer seus direitos.

Ao explorar a retórica aristotélica, vemos que três são os elementos básicos para o estabelecimento de um processo comunicativo: o *ethos* (emissor); o *pathos* (receptor); e o *logos* (conteúdo da mensagem). Ao combinar esses elementos, é possível chegar ao objetivo da retórica, a persuasão. É importante também não confundir persuasão com manipulação, uma vez que essa última utiliza-se de discursos não reais, enquanto a primeira trata apenas do convencimento, da construção e da disseminação de um ponto de vista válido e baseado em fatos reais.

Outro ponto importante para a compreensão da comunicação na sociedade contemporânea é a diferenciação entre as esferas pública e privada. O que é privado refere-se à vida particular de cada pessoa, enquanto o que é levado para a esfera pública é de interesse coletivo. Sendo o Estado encarregado de zelar pelo bem comum, tem o dever de exercer a publicidade - no sentido de tornar público - de todas as suas normas, ações e intenções. Dessa forma, todo o tipo de conteúdo que se relaciona com a sociedade em geral ganha o *status* de comunicação pública e influencia na opinião pública, que pode ser conceituada como a soma das opiniões individuais de uma determinada sociedade.

A comunicação pública pode apresentar dois objetivos diferentes, ainda que não sejam necessariamente excludentes. O primeiro objetivo tem caráter funcional e visa a ordenar os processos comunicativos, transmitindo informações com uma intenção prática. Já o segundo visa a fazer circular valores e símbolos, com a intenção de trabalhar a imagem das instituições e a opinião pública sobre um determinado assunto.

Essas funções da comunicação pública encontraram nos últimos anos um *locus* de grande eficácia para chegar aos seus interlocutores. A Internet tem se mostrado como um dos meios mais rápidos e baratos para que grande parte das informações sobre o Estado, e os assuntos de interesse coletivo, possam atingir seu público. Os veículos tradicionais, como a mídia impressa ou a televisão, ainda se mostram de grande importância, mas veiculam opiniões hegemônicas e tendem a criar noções parciais sobre os assuntos públicos. A rede, por sua vez, permite que os cidadãos percebam a complexidade e a pluralidade de opiniões, tendo a oportunidade de buscar o que for necessário para a compreensão de um assunto.

Nesta monografia foram pontuadas ainda as modalidades recorrentes de comunicação pública. São elas: comunicação governamental, dividida em comunicação interna, normativa e para a promoção da imagem; comunicação política; e comunicação social, que apresenta-se nas formas de comunicação de serviço, de responsabilidade social, das instituições quase públicas e científica. Tais modalidades não excluem umas às outras, e um conteúdo pode estar inserido em uma ou mais formas de comunicação pública.

Sendo a saúde um dos direitos básicos estabelecidos pela Constituição de 1988 e, ao mesmo tempo, um desafio para o Estado, que deve tornar universal o

acesso aos serviços médicos, a comunicação apresenta-se como um elemento fundamental para a promoção deste direito, sendo uma forma de realizar a integração e a troca de informações entre as instituições, comunidades e indivíduos. Para exemplificar como a comunicação pode influenciar no desenvolvimento das práticas de saúde no Brasil, foi problematizada a questão do federalismo e das obrigações de cada instância - União, governo do estado e município -, que devem manter processos comunicativos constantes para um funcionamento adequado da máquina estatal. Em seguida, foram apresentados três exemplos recentes - a comunicação interna no SUS, campanha de doação de órgãos e o programa Mais Médicos para o Brasil -, associando-os às modalidades de comunicação pública utilizadas.

A partir da conceituação trabalhada nas duas primeiras partes deste trabalho e dos exemplos dados na terceira, é possível compreender o papel estratégico da comunicação para a relação entre o Estado e o seu principal público, os cidadãos. Ao abordar questões de interesse coletivo, utilizando a esfera pública como meio para tal, tanto o Estado quanto as organizações privadas e a sociedade civil podem expor seus interesses e discuti-los de forma aberta em outras áreas da sociedade. Assim, encontramos uma forma legítima de participação política e de influência na opinião pública. Pode-se dizer, portanto, que a comunicação pública é uma das principais ferramentas para a garantia dos direitos constitucionais dos cidadãos e também uma forma de expor as novas demandas que surgem com o amadurecimento de um Estado brasileiro plenamente democrático.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB, Rio de Janeiro, n. 39, 1.º semestre de 1995

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Ed. Editora Fiocruz/Editora FGV/Centro de Estudos da Metrópole. 2012.

BARBOSA, Antonio José. *O Federalismo Brasileiro*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jovensenador/arquivos/o-federalismo-brasileiro>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BLOG DA SAÚDE. *MS lança campanha para estimular doação de órgãos*. 25 Setembro 2013. Disponível em: <<http://www.blog.saude.gov.br/index.php/programasecampanhas/33018-transplante-ms-lanca-campanha-para-estimular-doacao-de-orgaos>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

BLIKSTEIN, Izidoro. *O direito e o avesso: análise semiótica do discurso político e empresarial*. *Organicom: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas*, São Paulo, ano 5, n.o 9, p.37-48, 2.o semestre de 2008.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Conceito de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.1, p.01-33.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

BUCCI, Eugenio. *O PT não está de todo errado*. O Estado de São Paulo, 07 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,o-pt-nao-esta-de-todo-errado,1005438,0.htm>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CITELLI, Adilson. *Linguagem e persuasão*. – 16.ed. – São Paulo: Ática, 2004.

COSEMS/CE. *Encontro de municípios discute desafios e possibilidades para 2014*. 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.cosemsce.org.br/v2/encontro-de-municipios-discute-desafios-e-possibilidades-para-2014/>> Acesso em: 7 fev. 2014.

CURVELLO, João José Azevedo. *A dimensão interna da comunicação na administração pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.14 p.201-213.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. *Comunicação e cidadania*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.7, p.95-115.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state*. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, número 24, pp. 85-126, setembro de 1991.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública* [1984]. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003.

HASWANI, Mariangela Furlan. *Comunicação Pública: bases e abrangências*. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOHLFELDT, Antonio. *As origens antigas: a comunicação e as civilizações*. In: MARTINO, Luiz C. Martino; HOLFELDT, Antonio, FRANÇA, Vera Veiga. *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. 10. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). *Comunicação interpessoal nas organizações e fortalecimento da cidadania*. São Paulo: Summus, 1984.

\_\_\_\_\_. *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. Ed. revista, atualizada e ampliada - São Paulo: Summus, 2003. (Nova busca em comunicação; v. 69)

\_\_\_\_\_. *Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas*. In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999. 272p. (Coleção Trans)

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPPMANN, Walter. *Opinião pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. *A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática*. *Organicom: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas*, São Paulo, ano 8, n.o 14, p.49-61, 1.o semestre de 2011.

\_\_\_\_\_; ROSA Elisa. *Comunicação pública, cidadania e democracia: algumas reflexões*. *Revista Comunicação Midiática*, v.7, n.1, p.192-206, jan./abr. 2012. Disponível em <<http://www.mundodigital.unesp.br/revista/index.php/comunicacaomidiatica/article/view/151/123>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

MANCINI, Paolo. *Manuale di comunicazione pubblica*. 5 ed. Bari: Editori Laterza, 2008.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Ciudadania y classe social*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n. 79, pp. 297-344, 2007. Disponível em <[http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_079\\_13.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_13.pdf)>

MATOS, Heloiza. *Desafios da comunicação pública no processo de democratização no Brasil*. Rev. Comun. & Artes, São Paulo, 20(30): 22-30, jan.-abr. 1997.

\_\_\_\_\_. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.3, p.47-58.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *ABC do SUS - doutrinas e princípios*. Brasília: 1990. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/saude-epidemias-xcampanhas-dados-descobertas/texto-17-abc-do-sus-doutrinas-e-principios.pdf/view>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

MONTEIRO, Graça França. *A singularidade da comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.2, p.34-46.

NASSAR, Paulo; FIGUEIREDO, Rubens. *O que é Comunicação Empresarial*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. *Comunicação e opinião pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.5, p.72-83.

PORTAL BRASIL. *Página em rede social incentiva doação de órgãos*. 01 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2013/08/pagina-de-rede-social-incentiva-doacao-de-orgaos>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

REIS, Patrícia Cerqueira. *A comunicação como estratégia para a participação do cidadão no estado democrático de direito*. *Organicom: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas*, São Paulo, ano 8, n.o 14, p.145-158, 1.o semestre de 2011.

RÜDIGER, Francisco. *A escola de Frankfurt*. In: MARTINO, Luiz C. Martino; HOLFELDT, Antonio, FRANÇA, Vera Veiga. *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. 10. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

ZÉMOR, Pierre. *As formas da comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. Cap.15 p.214-245.