

Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública

Alternativas al concepto y la práctica de la comunicación pública

Alternatives to the concept and practice of public communication

Heloiza Helena Matos e Nobre

Doutora em Ciências da Comunicação e mestre pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). Realizou estágio pós-doutoral junto ao GRESEC (Groupe de Recherche sur les Enjeux de la Communication), Université Stendhal, Grenoble III, em 1995 e 2007. Como docente e pesquisadora da USP, volta a colaborar com a ECA desde 2011
E-mail: heloizamatos@gmail.com

Patrícia Gil

Doutoranda do PPGCOM da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) e integrante do Grupo de Pesquisa Comunicação Política e Comunicação Pública
Email: patriciagil@terra.com.br

RESUMO

O artigo apresenta uma visão crítica sobre a conceituação da comunicação pública aproximada às práticas políticas e governamentais. Para tanto, propõe uma síntese das táticas de comunicação ao longo dos últimos 70 anos de história brasileira, distinguindo vícios e rupturas como forma de identificar traços da cultura política que ainda influenciam a visão atual de comunicação pública. A partir de contribuições teóricas no campo da esfera pública e da deliberação, propõe alguns princípios norteadores de uma comunicação que contribua para o fortalecimento da esfera pública no País.

PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública. Esfera Pública. Deliberação. Comunicação Política.
Comunicação Governamental

RESUMEN

El texto presente una visión crítica de los conceptos de la comunicación pública acercada a las prácticas políticas y gubernamentales. Se propone una síntesis de las tácticas de comunicación durante los últimos 70 años de la historia de Brasil, distinguiendo los vicios y interrupciones como forma de identificar los rasgos de la cultura política que todavía influyen en la visión actual de la comunicación pública. A partir de las contribuciones teóricas en el ámbito de la esfera pública y la deliberación, propone una serie de principios rectores de comunicación que contribuyen al fortalecimiento de la esfera pública en el País

PALABRAS CLAVE

Comunicación Pública. Esfera Pública. Deliberación. Comunicación Política.
Comunicación Gubernamental

ABSTRACT

The paper presents a critical view of the concept of public communication which approximates to political and governmental practices. We propose a synthesis of communication tactics over the past 70 years of Brazilian history, distinguishing vices and breaks as a way to identify traits of the political culture that still influence the current view of public communication. From theoretical contributions in the field of public sphere and deliberation, the paper proposes some guiding principles of communication that contribute to the strengthening of the public sphere in the country..

KEYWORDS

Public Communication. Public Sphere. Deliberation. Political Communication.
Governmental Communication

Introdução

As tentativas de se entender a trajetória e os desafios da comunicação pública no Brasil têm sido feitas em meio a um processo de amadurecimento teórico que passa ainda pelo uso do conceito em diferentes direções. No presente artigo, pretendemos distinguir as abordagens dos temas da comunicação governamental, comunicação pública e comunicação política. Como ponto de partida, propomos a separação desses três conceitos e entendemos que, apenas a partir desta operação, será então possível começar a formular uma proposta atual para uma política da comunicação pública no Brasil.

É preciso reconhecer, no entanto, que a confusa aplicação dos conceitos de comunicação pública e política têm vínculo com a história do País. Vícios e equívocos acumulados ao longo dos anos estão impregnados nas práticas atuais e não podem ser desconsiderados se estivermos diante de uma abordagem propositiva, ancorada em preceitos ideais, mas preocupada com as possibilidades de sua realização pragmática. Para tanto, remontamos aos pressupostos que guiaram as práticas políticas na história republicana do País, especialmente a partir da consolidação de estruturas formais que guiaram as relações entre governos e sociedade em diferentes momentos. Nesse sentido, este artigo também apresenta uma breve revisão de alguns marcos na comunicação governamental nos últimos 70 anos, identificando características de uma cultura política que colaborou para configurar práticas e relações de poder. O recorte histórico escolhido (entre o final da década de 30 e o governo de Luis Inácio Lula da Silva) justifica-se pela busca do terreno em que se asentaram as práticas brasileiras em comunicação governamental, a partir do surgimento da mídia de massa e da estruturação de órgãos para a elaboração de estratégias de propaganda. Tentamos, desta forma, localizar recorrências e dissonâncias em diferentes fases da modernização do País.

O olhar para o passado tem como finalidade, portanto, a proposição de um passo à frente: entre semelhanças e rupturas, apontamos alternativas para a prática e para o conceito de comunicação pública alinhado com os princípios da democracia deliberativa. A retrospectiva e as novas perspectivas na área fazem parte de estudos realizados no âmbito do Grupo de Pesquisa Comunicação Pública e Comunicação Política, acolhido na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

O artigo está dividido em três partes que, juntas, caminham para uma seção propositiva. Na primeira parte, abordam-se as diferenciações dos conceitos de comunicação pública, política e governamental. Na segunda, são revisadas as táticas de interpelação do cidadão pelo Estado em diferentes momentos da histórica brasileira – a saber: o governo populista de Getúlio Vargas; o período da ditadura militar; os governos democráticos que se seguiram. É a partir da terceira parte que nos aproximamos de uma fase mais recente do País, com indicações de práticas e novos direcionamentos para uma comunicação pública de fato. Por fim, resgatamos as reflexões teóricas sobre esfera pública e apresentamos os primeiros encaminhamentos para se repensar uma política na área.

1. Caleidoscópio de conceitos

Para Jaramillo López (apud KOÇOUSKI, 2012), as diferentes tentativas de conceituar a comunicação pública apresentam, em comum, a abordagem sobre o que efetivamente é esse caráter público, em quais cenários essa comunicação ocorre e a partir de quais princípios ela se estabelece (destacando a visibilidade, a inclusão e a participação). A dimensão pública contrasta com a interpessoal e é por meio dela que cidadãos livres debatem sobre temas de interesse comum e tentam alcançar um entendimento compartilhado. Desta forma, pressupõe-se que a comunicação pública se desvincule de uma abordagem privada e restrita para se realizar em um espaço de debate mais amplo. “Em palavras simples, comunicação pública é a que se dá na esfera pública” (LÓPEZ, 2011, p.64).

Na perspectiva habermasiana, a esfera pública se consolida a partir de um ideal em que o debate se realiza entre pessoas com igual oportunidade de acesso, em livre argumentação e dotadas de uma capacidade argumentativa racionalizada a ponto de, juntas, alcançarem um entendimento sobre seus problemas. Um conjunto de procedimentos realizados nessa ambiência configuraria um poder comunicativo e permitiria então que as demandas localizadas na periferia da estrutura social pudessem alcançar o centro do sistema – ou seja, o poder administrativo (HABERMAS, 1997). Assim, “a esfera pública é também um espaço intermediário entre as discussões políticas conduzidas pelos atores administrativos centrais e as conversações entre os atores cívicos periféricos” (MARQUES, 2009, p. 16).

Entendemos que o conceito de público está relacionado ao interesse comum (e não privado), ou seja, à intenção de defesa do societal e não do societário (NOBRE, 2011). A defesa se dá por meio do debate e este se realiza em diferentes e múltiplas esferas. Para que se processe, o debate deve ter visibilidade, deve permitir a inclusão e a participação de diferentes atores comunicantes. Nesse sentido, “trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por sua vocação” (LÓPEZ, 2011, p. 65). Estes parecem ser pontos consensuados entre diferentes autores que tratam dos conceitos em comunicação pública no Brasil (KUNSCH, 2011; DUARTE, 2011; MATOS, 2006; WEBER, 2011; GOMES; MAIA, 2008). A questão mais controversa entre diferentes abordagens se localiza, então, em torno dos cenários em que a comunicação pública se torna possível e se materializa.

Um dos mais influentes autores dos estudos realizados na área durante o processo de consolidação democrática no Brasil, o francês Pierre Zémor (2005) enfatiza a centralidade do Estado, como instituição política e administrativa, no encaminhamento da comunicação pública (DUARTE, 2011). Sua abordagem é a de normatização das ações do governo, numa exigência de um espírito eminentemente público como o norteador das ações pragmáticas de difusão de mensagens, de atendimento ao cidadão e de elaboração de políticas públicas a partir do interesse coletivo. O autor conclama as instituições de governo a uma comunicação cívica, no sentido de diferenciar uma comunicação governamental guiada por interesses políticos privados. Mas ao apresentar uma exigência normativa às instituições do poder central, corremos o risco de tratar a comunicação pública circunscrita a determinados limites burocráticos.

Evitando esse fechamento, López (apud KOÇOUSKI, 2012) descreve cinco dimensões da comunicação pública: política, organizacional, mediática, estatal e da vida social. A comunicação governamental estaria vinculada especificamente ao cenário ou dimensão estatal, e sobre a qual devem imperar todos os princípios normativos em prol de uma ação de governo mais cívica, como saudavelmente propõe Zémor (2005). Mas, muito em função dos traumas da tradição política brasileira, há um conjunto de estudiosos que encampam a bandeira da defesa de um serviço estatal realmente comprometido com os princípios democráticos (WEBER, 2011; DUARTE, 2011; KUNSCH, 2012). Nesse intuito engajado e exigente, no entanto, acabam por restringir a abordagem de uma comunicação pública a um conjunto de regras e compromissos voltados restritamente ao exercício da comunicação em esferas de governo.

A dimensão política, no entanto, ainda facilmente se confunde com a da vida social. Entendemos que a comunicação política, estrito senso, deve ser entendida como aquela que articula os jogos de disputa ou manutenção de poder, envolvendo, portanto, momentos eleitorais, debates partidários e ainda as abordagens ideológicas intragoverno ou em ambientes legislativos nos quais se diferenciam grupos organizados que tentam ocupar o espaço institucionalizado de tomada de decisões. Com isso pretendemos buscar uma distinção procedimental, em que fique clara a matéria com a qual a comunicação política trabalha – o jogo de poder. Esta é a distinção mais clara da dimensão da vida social, caracterizada pelos movimentos da sociedade civil que se organizam (dentro da perspectiva da mobilização social, que é foco de López, 2011) para tentar romper o bloqueio do poder administrativo para expor demandas sociais localizadas nas diferentes esferas públicas periféricas. No mundo da vida, por outro lado, discussões de cunho político tomam lugar no cotidiano das pessoas, bem como em organizações cívicas, permitindo a expressão de argumentos acerca de questões que podem ser encaminhadas ao poder central.

Nosso entendimento é o de que são significativas todas as iniciativas de se exigir que o exercício da comunicação em órgãos públicos se volte especificamente para o interesse da sociedade e não segundo a perspectiva de governos ou de estratégias políticas. Mas há uma evidente diferença de papéis e de atores em cada dimensão: ainda que imbuídos do espírito público, agentes que atuam em instância de governo e segundo seus fluxos e procedimentos estão agindo segundo os preceitos da comunicação governamental. Da mesma maneira, aqueles que articulam um discurso eminentemente ligado a instituições políticas atuam em comunicação política; ou os que colaboram para que as organizações participem de um debate cívico e socialmente responsável ainda assim atuam em comunicação organizacional. O locus de fala não é irrelevante. Isso não significa que todas as narrativas postas em circulação e em negociação por estes agentes na sociedade não possa fazer parte de um debate público maior, como propõem Oliveira (2004), Mancini (2008) e Kunsch (2011). Mas o conceito da comunicação não pode se confundir com práticas especializadas, como as citadas.

É o próprio debate, independente das instâncias e das instituições, que caracteriza a esfera pública (GOMES, 2006) e, de forma extensiva, a comunicação pública. Dela também faz parte o cidadão **desinstitucionalizado**, ou seja, aquele que está nas praças e participa

das conversações cotidianas – com propósitos políticos específicos ou não – e que faz uso do conjunto de argumentos postos a circular por governos, organizações, entidades da sociedade civil, mídia ou até (por que não?) por indivíduos que compartilham mensagens e discutem alternativas na internet. A comunicação pública ocorre naquele campo que entremeia a sociedade e o Estado e no qual uma pluralidade de vozes toma seu lugar (MATOS, 1999). Os sistemas de radiodifusão pública estão inseridos nesse contexto se imbuídos do espírito comunitário, mas não são a expressão máxima da comunicação pública, como se considerou no Brasil, em virtude de sua tradição política de fomento e controle midiático.

A consideração dessa pluralidade de atores reunidos na esfera pública é pressuposto para a deliberação, aqui entendida como um processo discursivo fundamentado no diálogo e na troca justificada de razões, a partir da qual os cidadãos podem alcançar um entendimento livre de constrangimentos ou coerções (BOHMAN, 2009). Trata-se, pois, de uma ação eminentemente colaborativa, o que se alcança a partir da prática da conversação. Um segundo movimento da deliberação é aquele que envolve o processo de tomada de decisões (NOBRE, 2011) e talvez o mais longo passo a se alcançar. Em ambos os processos, é crucial o engajamento de cidadãos no debate público, em condições de igualdade de acesso e de participação.

Para Habermas (2008), a deliberação precisa cumprir três funções para se constituir como essencial no processo democrático:

mobilizar e reunir questões relevantes e informações necessárias, especificando interpretações; processar tais contribuições discursivamente por meio de argumentos adequados, sejam eles favoráveis ou contrários a uma questão; e gerar atitudes racionalmente motivadas – favoráveis ou contrárias a uma questão –, as quais possuem grande probabilidade de determinar o resultado de decisões procedimentalmente corretas. Diante do processo de legitimação como um todo, o papel facilitador da esfera pública política é, principalmente, o de preencher somente a primeira dessas três funções e, além disso, de preparar as agendas

Essas demandas advindas do mundo da vida passariam então a pressionar as esferas administrativas que, por sua vez, devem responder aos agentes para que possam se legitimar como representantes escolhidos pela sociedade. Para tanto, deve haver uma política deliberativa que auxilie esse poder comunicativo da esfera pública a romper os bloqueios das instituições centrais (MARQUES, 2009).

São os princípios dessa política deliberativa que pretendemos expor na última parte do presente artigo. Ela pressupõe o funcionamento de uma imprensa livre e diversa, numa sociedade mídia centrada. Para que tal política possa ser vislumbrada, vícios acumulados na história política do Brasil devem ser revisitados, especialmente aqueles que excluíram elementos centrais de uma democracia deliberativa, como livre debate, participação e porosidade das esferas administrativas para os argumentos da sociedade.

2. Táticas de uma comunicação instrumentalizada

A imbricação do público com o político institucionalizado, que ainda hoje confunde os conceitos na área da comunicação, já se mostrava presente no uso massivo do rádio durante a chamada era Vargas, mantendo-se uma marca predominante no controle da imprensa após o golpe militar de 1964 e persistindo nas relações chamadas “de mercado” estabelecidas pelos governos da transição democrática. Nosso ponto de partida, portanto, é a intenção de desentranhar o caráter eminentemente público da ação governamental, denunciando, em contrário, o uso político de uma comunicação que deveria voltar-se ao fortalecimento de uma esfera pública ampla, diversa e reconhecida pelo poder administrativo diante de sua força expressiva dos anseios da sociedade.

Para compreender como a comunicação governamental inicia um processo de instrumentalização, analisamos como o governo do presidente Getúlio Vargas foi marcado por modelos de comunicação moldados para justificar e fortalecer sua base de sustentação política. A relação de Vargas com os militares e com o integralismo se evidenciava tanto nos discursos (com seu apelo aos referenciais de força e disciplina), quanto nos instrumentos de imposição e proibição. O uso massivo da radiocomunicação amplificou os propósitos do governo imposto, em especial diante do surgimento das massas urbanas e do deslocamento de contingentes de populações do interior do País para as grandes cidades. Esse movimento migratório minava as estruturas regionais oligárquicas de poder, contra as quais Vargas se opunha. Reunido nas grandes cidades, no entanto, esse público também precisava ser controlado diante do movimento operário crescente, notadamente de inspiração italiana, contra o qual o governo Vargas reagiu por meio de atos de censura e repressão.

Com o propósito de controle, uma nova Constituição conferiu à União o poder de explorar e definir a concessão da radiocomunicação, incorporando mais tarde novas possibilidades de censura dos meios de comunicação (JAMBEIRO, 2009). Neste contexto, instaurou-se o golpe e se iniciou o Estado Novo. Em paralelo, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), diretamente ligado ao gabinete presidencial, especializou-se na produção de peças persuasivas em rádio, cinema (com o cinejornal e grande concentração de produção de filmetes) e em mídia impressa (com destaque para o boletim *O Brasil de Hoje e Amanhã*, com os discursos do presidente).

A convivência entre censura e propaganda política, institucionalizada e instrumentalizada na era Vargas, estendeu-se à gestão comunicacional no período militar a partir do golpe de 1964, aprofundada pelo Ato Institucional n.º 5 em 1969. Velasco e Cruz (1986) evidenciam um projeto político ancorado na propaganda governamental, com o objetivo de apresentar à sociedade uma visão unitária de País, sem possibilidade de alternância de governo.

Com os militares, o DIP de Vargas foi substituído pela Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (AERP), instituição de planejamento e gestão da propa-

ganda governamental, que respondia pela articulação da estratégia maior de comunicação para a legitimação do regime. Instalada no gabinete militar, a AERP zelava pela retórica de um desenvolvimento econômico proporcionado pela segurança nacional, em nome da qual a repressão se justificava. A comunicação governamental se estabeleceu como voz única, com evidente função de controle social. Esse projeto conjugava o radicalismo militar nos porões da repressão, enquanto, na superfície, se impunha uma capa de ordem. As peças de propaganda mais subliminar começaram a compor a tática de comunicação governamental, valorizando temáticas pelas quais os discursos de ordem buscavam a concordância passiva.

O início das transmissões em televisão fez desta o centro das táticas dos governos militares em comunicação governamental. Veio também da ação estatal o grande impulso da produção televisiva, o que resultou no desenvolvimento da indústria da propaganda e das produtoras em TV. Os esforços de justificação do regime de exceção se concentraram especialmente nas produções de peças publicitárias para televisão, as quais, por sua vez, alimentavam financeiramente todo um complexo de comunicação– das produtoras, editoras, agências de propaganda e emissoras.

As estratégias de comunicação política foram lapidadas pelas táticas mercadológicas advindas do mundo da propaganda, sob forte influência norte-americana, que também marcaram o crescimento das agências de publicidade. Houve uma ruptura no discurso que se formatava em torno de figuras mitificadas: o antigo líder cultuado (Vargas) foi substituído pela valorização das instituições de governo como garantidoras da unidade, do desenvolvimento, da paz social e a segurança. Esta institucionalização contou com a salvaguarda da Constituição de 1967 (JAMBEIRO, 2009), imposta pelos militares, segundo a qual a liberdade de expressão manteve-se condicionada a critérios dúbios de ordem e moral – que, desrespeitados, abriram espaço para a censura.

Ao lado da tática da propaganda governamental, o período militar reforçou a repressão, que se espalhou na forma de perseguição pontual a cada divergente, em especial opositoristas na imprensa, no movimento estudantil, no meio cultural e no próprio ambiente político institucionalizado – atores que passaram a ocupar, nos meios de comunicação de massa, espaços de ampla visibilidade. A amplitude das telas de televisão e a concorrência no espaço público midiático tornaram-se os fatores que alteraram sobremaneira as táticas de comunicação governamental no período militar.

Mas a partir da segunda metade dos anos 70, após a derrocada do milagre brasileiro, a classe empresarial passou a integrar a campanha pela abertura política, insatisfeita também com a promessa não cumprida de eleições diretas a governador. Com a reação arbitrária do governo (recesso do Congresso e restrição à propaganda eleitoral), a resistência foi às ruas para denunciar as torturas nas prisões. A indústria da comunicação de massa se juntou ao despertar da sociedade civil (CRUZ, 1986).

Foi a partir de então que esses novos sujeitos começaram a compor a cena pública e a participar da comunicação pública, fortalecidos pela visibilidade nos meios a partir da gestão Figueiredo. Este é, a nosso ver, o elemento marcante da transição democrática. A consolidação da indústria televisiva e a inserção do Brasil entre as sociedades denominadas media-centric não podem ser considerados eventos isolados do processo político a partir dos anos 80, mas, ao contrário, fenômenos intimamente relacionados. A mídia foi um instrumento nesta transição do regime militar para a Nova República, quando a política se apresentou cada vez mais sofisticada e espetacularizada.

A década de 80 descobriu o potencial da televisão para fornecer um repertório de significados e valores, constituindo-se no centro produtor da propaganda política. A televisão projetava o imaginário social em programações ricas de sentido para a experiência popular – explorando o consumo de uma comunicação cada vez mais livre da censura. Cenários ideologicamente construídos pela propaganda política já não eram suficientes para legitimar a nova ordem. A visibilidade desses “outros mundos” sugeria novas experiências sociais, numa articulação televisiva entre arcaico e moderno, rural e urbano, nacional e internacional, folclórico e massivo – extremos próprios de uma sociedade em transição

A atividade política teve então que se reconfigurar. “Os políticos (enfrentaram) adicionalmente a necessidade de ajustar-se aos parâmetros de comunicação e formas de expressividade peculiares da televivência” (CARVALHO, 1999, p. 106). A visibilidade massiva tornou-se mandatória para o exercício da política profissional e moldou todo um novo jeito de conceber e estruturar a comunicação governamental e política.

Assim, se a política fez uso da comunicação de massa, especialmente no contexto de transição democrática em que novos atores ganharam papel central, a indústria cultural também se amparou na política para construir novos sentidos sociais, o que se tornou possível mediante a vinculação entre sujeitos, não mais entre bens e mercados.

Na gestão de José Sarney teve início a administração “científica” da comunicação e do marketing social (voltado à mobilização a favor do governo) (PINTO, 1988). Os inimigos eram outros: o “monstro da inflação” tornou-se o mal a ser combatido, e não mais os comunistas. O discurso voltado a questões sociais e à redemocratização (sem ênfase na autoridade do Estado) deu o tom à comunicação do governo Sarney.

Quando as eleições diretas enfim ocorreram, Fernando Collor de Mello destacou-se em função de um grau de profissionalização inédito em campanhas baseadas em marketing político. Sob o manto da artificialidade, o personagem foi criado e inserido no contexto político: buscava a adesão dos que, durante anos, ansiavam por mudanças, e que, naquele momento, pensavam poder se realizar a partir daquela nova figura legitimada pela mídia. Mas o personagem não resistiu, e, após o impeachment, Itamar Franco se colocou como o elo entre os Brasis do interior e das metrópoles. Sob sua gestão, a comunicação de governo reforçou o argumento do mercado, exaltando a globalização, ao mesmo tempo em que reforçava a interiorização do desenvolvimento e o combate à corrupção – expondo um Brasil heterogêneo e com profundas diferenças sociais e culturais (MATOS, 2011). A ideologia do Estado-Nação começava a ser desmontada, o que se acelerou nos governos

que se seguiram.

Fernando Henrique Cardoso retomou um processo iniciado sob Collor. As privatizações e a racionalização do controle inflacionário imprimiram à comunicação governamental um tom de objetividade, com explanação educativa de conteúdos e campanhas de cunho civilizatório (MATOS, 2011). As peças de propaganda na gestão FHC podem ser divididas entre aquelas que exploravam aspectos do desenvolvimento econômico-social e as que enalteciam a participação da sociedade civil (interiorização do desenvolvimento, valorização das cooperativas – influência da origem acadêmica do presidente).

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

Embora o ambiente político indicasse uma consolidação democrática (com partidos disputando visibilidade e instituições sociais desfraldando suas bandeiras), a comunicação governamental não escapou do tradicional, instrumentalizando-se a partir das estratégias de marketing e do uso intensivo da mídia. A inovação aprofundou-se com a internet na metade dos anos 90, com os governos começando a usar as novas tecnologias para a prestação de informação pública (sites como balcões de serviços). Todavia, as ferramentas de debate (fóruns e sistemas de comunicação instantânea) na rede permaneceram subutilizadas, sem estimular a participação do cidadão.

3. Novas experiências em comunicação pública

Os dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva (contemplando o período de 2002 a 2010) colocaram em prática iniciativas para ampliar a participação de setores da sociedade civil em debates temáticos. Foram ampliados os espaços de discussão sobre o que deveria, posteriormente, ser convertido em políticas públicas setoriais. Um dos instrumentos desse modelo de comunicação foram as conferências nacionais, organizadas em esferas municipais, estaduais e nacionais, sobre temas como educação, saúde, juventude, ciência e tecnologia, meio ambiente, igualdade racial e outros. Foram realizadas 74 conferências, com a participação de 6,5% da população brasileira, segundo survey realizado por Avritzer (2012). Embora haja maior participação nos níveis local e regional das conferências, Avritzer (2012) concluiu que esse padrão continua nas etapas nacionais.

As conferências são eventos realizados desde a década de 40 no Brasil, mas foram impulsionadas nos últimos dez anos. A nosso ver, a inovação entre o modelo de debate configurado nas conferências e as formas de comunicação governamental que prevaleceram na história política brasileira está na possibilidade de se criar um “sistema integrado de

participação e deliberação” (FARIA apud AVRITZER, 2012, p.8).

É preocupante, no entanto, o fato de 57,5% dos participantes das conferências negarem ter recebido qualquer informação prévia à realização das reuniões, o que evidentemente prejudica o debate e as potencialidades de deliberação acerca das políticas desejadas, na avaliação de Avritzer (2012). Embora o autor argumente que ainda não está suficientemente claro se as decisões tomadas nas conferências foram realmente implantadas, ele indica também um conjunto de elementos que apontam para uma intensa troca discursiva durante os debates (AVRITZER, 2012, p.18)

Iniciativas como as conferências são diferenciais em relação ao modelo de comunicação governamental praticado até então, que priorizou, historicamente, as táticas de persuasão, difusão ou marketing – com ênfase, portanto, às abordagens de massa em detrimento da observação de questões locais, no âmbito das cidades. O modelo de debate promovido nas localidades, onde as pessoas podem expressar suas demandas e efetivamente participar de conversações políticas, tende a se aproximar mais de uma estratégia de comunicação afeta às relações públicas.

Por isso é fundamental desprender a comunicação pública das amarras estatais, ou seja, inseri-la efetivamente na esfera pública, entendida como “um domínio da nossa vida social onde algo como a opinião pública se pode formar” (HABERMAS apud SILVEIRINHA, 2010, p.33).

Entretanto, há certas condições das quais a esfera pública depende para se efetivar – ou seja, para ser capaz de gerar o feedback da sociedade em direção às instituições tomadoras de decisão. Uma delas é a independência do sistema dos media, que, vigiando, podem detectar quebras de confiança ou retornos que deveriam conferir legitimidade aos governos estabelecidos. A segunda condição é anular a “privação social e a exclusão cultural dos cidadãos”, que colaboram para um acesso e uma participação diferenciadas na comunicação (HABERMAS, 2008).

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

O Balanço de Governo (BRASIL, 2011) apresentado pela Presidência da República em relação aos anos de gestão de Lula aponta, além das conferências, um conjunto de instrumentos voltados à promoção de um “diálogo permanente e de respeito pela autonomia dos movimentos e pela democratização das decisões” (BRASIL, 2011). Entre eles, a realização de mesas de negociação; conselhos de políticas públicas; audiências públicas; fóruns e

ouvidorias. Todos esses são considerados eventos estimuladores de debate e integraria um “sistema nacional de democracia participativa” (BRASIL, 2011).

Se esses são indicadores de uma ação governamental mais aberta ao feedback da sociedade, entendemos necessário incluir, à luz dos princípios normativos que regem a teoria da esfera pública, novos questionamentos acerca das condições para que a deliberação realmente seja estimulada numa política de comunicação pública.

4. Esfera pública e deliberação

Para Jürgen Habermas, a esfera pública é, “antes de mais, um domínio da nossa vida social onde algo como a opinião pública se pode formar” (HABERMAS apud SILVEIRINHA, 2010, p.33). São condições para isso: a igualdade de oportunidades para a participação dos cidadãos e a ausência de coerção para que possam expressar-se publicamente.

Essa característica de livre expressão racional de juízos e opiniões ocupou lugar de destaque na teoria habermasiana. A esfera pública foi, então, descrita a partir de dois elementos: a publicidade e a crítica (MARQUES, 2008, p. 23 e 24). A primeira torna o argumento público. Já a segunda reside na possibilidade de confrontar opiniões sobre um tema de interesse geral.

A imprensa de opinião que nascera na sociedade burguesa favorecia tanto a publicidade quanto a crítica, o que inspirou as concepções iniciais de esfera pública por Habermas. Dava visibilidade aos temas caros à coletividade, fazendo a mediação sociedade-Estado por meio do exercício crítico, possibilitado ainda pelo debate face a face ocorrido em espaços físicos – salões e cafés. A comunicação ganhara assim o poder de regulação da vida social. Mas sua função política exercia-se basicamente na preponderância do interesse coletivo sobre o individual; e sua força estava em que, por meio do debate racional, as demandas fossem identificadas, processadas e conduzidas ao Estado, na expectativa de um retorno na forma de políticas eficientes e satisfatórias. A legitimação do Estado democrático se daria, portanto, a partir da prática comunicacional (SILVEIRINHA, 2010).

Ao considerar mais tarde a importância de um conjunto plural de vozes que não apenas aquelas vinculadas à esfera pública dominante, a teoria habermasiana reconheceu que o debate não advém exclusivamente do saber letrado ou nobre, mas das experiências cotidianas que o mundo da vida reserva. Nesse sentido, Marques (2008, p. 26) enfatiza que o conceito de esfera pública está ligado à ideia de troca, fluxo e processo discursivo e não ao local ou espaço de debate. À visão de sólido e limitado, sobrepõe-se a dinâmica própria do movimento de informações e opiniões.

A regulação desse fluxo entre sociedade e governo é apresentada por Habermas sempre de forma ideal, com o objetivo de descontaminar o debate público das influências do poder político, e também da ordem econômica da sociedade, preservando, assim, o interesse coletivo como elemento normatizador da esfera pública. Esta normatização para o fomen-

to do debate permite pensar um modelo de circulação de poder entre o centro do sistema (formado pelas instituições administrativas do Executivo, pelo Legislativo, Judiciário) e a periferia (associações civis, igrejas, academias, ligas, instituições culturais que atuam nos ambientes carentes de maior auto-organização). Esta relação é baseada na interdependência: os que estão no centro precisam da legitimação (para a qual o voto é um instrumento privilegiado) da periferia, onde são tematizadas e discutidas as questões consideradas relevantes e de interesse comum para a sociedade. A partir do debate racional, essas questões são encaminhadas para o núcleo, onde são deliberadas, mas já tendo sofrido, neste ponto, uma inversão na origem da demanda.

Nesse aspecto, é essencial questionar a proposta normativa e sua viabilidade. Entre os critérios expostos por Habermas para uma repolitização da esfera pública, a paridade e o acesso aos espaços de argumentação dependerão, por sua vez, de condições propícias que capacitem os cidadãos a também disputar o direito à igualdade e à participação dos debates. Em sociedades em desenvolvimento como o Brasil – mas não só –, isso passará essencialmente pela solução prévia para alguns entraves entre as “precondições do processo deliberativo” (COHEN apud AVRITZER, 2012, p. 17).

Diante do alerta acerca dessas precondições, propomos que uma política voltada ao estímulo da comunicação pública considere previamente os entraves para uma deliberação aberta, livre, ampla, plural e paritária. Cidadãos politicamente autônomos são aqueles capazes de identificar suas necessidades, processá-las argumentativamente e avaliar quais políticas sociais seriam efetivas. Em seguida, deveriam participar de deliberação pública sobre o tema até que essas políticas realmente fossem implantadas e seus resultados pudessem ser acompanhados pela sociedade. Este processo não é viável quando “grupos e indivíduos politicamente desarticulados ou desvalorizados socialmente têm suas demandas constantemente restringidas às dinâmicas comunicativas de contextos privados ou “alternativos” que fazem parte das margens do processo deliberativo” (MARQUES, 2008, p. 32).

Uma política para o fortalecimento da comunicação pública deve estar relacionada, portanto, à redução das defasagens sociais e culturais, habilitando os cidadãos concernidos a definir juntos as questões de interesse comum que devem ser encaminhadas coletivamente. Numa sociedade moldada em torno das dinâmicas midiáticas, parece inevitável, por exemplo, que essa política tenha ainda uma articulação com ações de educomunicação, com a valorização do associativismo, com iniciativas que fortaleçam a prática tanto da conversação midiaticizada como da interação face a face já nas comunidades de origem, onde as demandas são identificadas. Mas é ainda fundamental que programas estruturados nas esferas de governo favoreçam sua porosidade ao movimento social de base que deve emergir e ter ampla visibilidade. É preciso, portanto, empoderar a sociedade para a participação, por meio da construção de vínculos entre projetos de redução de desigualdade e experiências de exercício político.

Uma política com tais preocupações libertaria a comunicação pública do aparelho do Estado e de seus constrangimentos políticos para recuperar a esfera pública em sua força expressiva e democrática. Tal comunicação deve ser compreendida como política de inclusão

e redutora do “descompasso cognitivo” (MATOS, 2009a).

As alternativas para uma política de comunicação pública que aqui foram sinalizadas merecem ser aprofundadas. Para tanto, propusemos um novo contorno para seu conceito e avaliamos quão distantes estivemos em nossa história dos princípios ideais que regem uma democracia deliberativa. Alguns movimentos já foram realizados recentemente para se reverter marcas do passado. O futuro, agora, deve ser avaliado diante de propostas de comunicação pública que se vinculem ao desenvolvimento humano e social.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação no Brasil. Ipea. Rio de Janeiro, maio de 2012. Disponível em <http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/274/arquivo_f4176c9563.pdf> Acesso em 07 de out de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Democracia e diálogo: apresentação. Balanço de Governo: 2003-2010. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo>>. Acesso em 04 de out de 2011.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, pp. 31-84.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly de Carvalho. Transição democrática Brasileira e Padrão Midiático Publicitário da Política. São Paulo: Cortez, 1999.

CRUZ, Sebastião Velasco e. De Castelo a Figueiredo, uma visão histórica da “abertura”. In: CHERESKY, Isidoro; CHONCHOL, Jacques (org.). Crise e transformação nos regimes autoritários. Campinas: Cone Editora, 1986, pp. 37-59.

DEBERT, Guita Grim. Populismo e participação política. In: MELO, José Marques de (org.). Populismo e comunicação. São Paulo: Cortez, 1981, pp. 53-59.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCHE, Margarida Maria Krohling. Comunicação Pública (org.) Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4, pp. 121-134.

GOMES, Wilson. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (orgs.). Mídia, esfera pública e identidades coletivas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, pp. 63-90.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley Celi Moreira. Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade miditática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. *Libero*, São Paulo, ano XI, n. 21, pp. 9-22, Jun 2008.

_____. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II.

JAMBEIRO, Othon. A comunicação na Constituição de 1988. In: GOULART, Jefferson O. (org.). *As Múltiplas Faces da Constituição Cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, pp. 133-154.

KOÇOUSKI, Marina. Construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012, pp. 70-96.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. A Serviço da Sociedade e do Cidadão. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4, p. 13-19.

_____. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012, pp. 13-22.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Advocay: uma estratégia de comunicação pública. Tradução: Waldemar Luiz Kunsch. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4, pp 61-80.

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

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, pp. 11-28.

_____. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. In: *Libero*, São Paulo, ano XI, n. 21, pp. 23-36, junho de 2008.

MATOS, Heloiza. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4, pp. 39-59.

_____. *Capital social e Comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

MATOS, Heloiza. Comunicação política e comunicação pública. *Organicom*, São Paulo, v. 4, n. 3, 2006, pp. 58-73.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge. (org.). Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas, 2009a, pp. 47-58.

_____. O declínio do capital social e comunicacional na terceira idade e a ausência de reconhecimento dos idosos. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza. (orgs). Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus Editorial, 2011, pp. 39-64.

NOBRE, Guilherme Fráguas. Capital social, comunicação pública e deliberação: a gestão do capital comunicacional público. In: MARQUES, Ângela; MATOS, Heloiza. (orgs), Comunicação e política: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus Editorial, 2011, pp.255-272.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação Pública. Campinas: Alínea, 2004.

PINTO, Celi Regina Jardim. Com a palavra o senhor presidente José Sarney: o discurso do Plano Cruzado. São Paulo: Ed. Hucitec, 1988.

SILVEIRINHA, Maria João. Esfera pública. In: CARREIRA, J.C.; FERREIRA, G.; ESPÍRITO SANTO, P. (orgs) Conceitos de Comunicação Política. Covilhã: LabcomBooks, 2010, pp. 33-42.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

ZÉMOR, Pierre. La communication publique. 3.ed. Paris: PUF, 2005.