

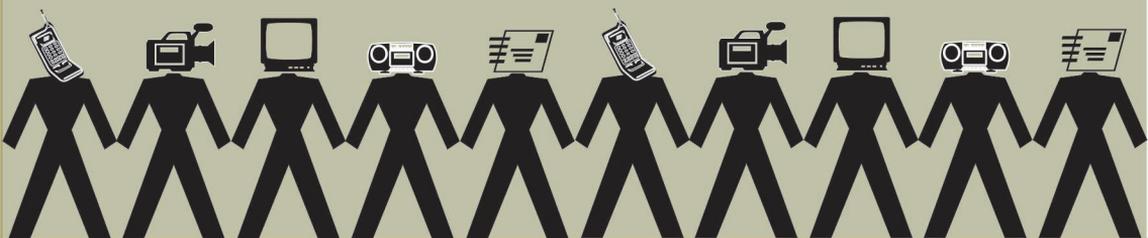


Série BNB Teses e Dissertações Nº 37

# Comunicação Pública e Cidadania

Um estudo de caso sobre  
a campanha Cultura de Paz  
em Maracanaú

Elza Ferreira



COMUNICAÇÃO PÚBLICA  
E CIDADANIA

UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CAMPANHA  
CULTURA DE PAZ EM MARACANAÚ



MARIA ELZA FERREIRA LIMA

COMUNICAÇÃO PÚBLICA  
E CIDADANIA  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CAMPANHA  
CULTURA DE PAZ EM MARACANAÚ

Série BNB Teses e Dissertações

Nº 37

Fortaleza  
Banco do Nordeste do Brasil  
2012



**Banco do  
Nordeste**

**Presidente**

Jurandir Santiago

**Diretores**

Fernando Passos

José Isidro Moraes de Siqueira

José Sydrião de Alencar Júnior

Luiz Carlos Everton de Farias

Paulo Sérgio Rebouças Ferraro

Stélio Gama Lyra Júnior

**Conselho Editorial**

José Sydrião de Alencar Júnior

José Narciso Sobrinho

José Rubens Dutra Mota

Francisco das Chagas Farias Paiva

José Maurício de Lima da Silva

Paulo Dídimo Camurça Vieira

Allisson David de Oliveira Martins

Wellington Santos Demasceno

Fernando Luiz Emerenciano Viana

Jânia Maria Pinho Souza

Luciano Jany Feijão Ximenes

Maria Odete Alves

Francisco Raimundo Evangelista

Ademir Costa

**Escritório Técnico de Estudos**

**Econômicos do Nordeste – ETENE**

Superintendente: José Narciso Sobrinho

**Coordenadora da Série**

**BNB Teses e Dissertações**

Maria Odete Alves

**Ambiente de Comunicação Social**

Gerente: José Maurício de Lima da Silva

**Editor:** Jornalista Ademir Costa

**Normalização:** Erlanda Maria

**Revisão Vernacular:** Maltos Moreira

**Capa e Diagramação:** Carminha Campos

**Tiragem:** 1.000 exemplares

**Mais informações**

SAC Banco do Nordeste / Ouvidoria

**0800 728 3030**

[www.bnb.gov.br/faleconosco](http://www.bnb.gov.br/faleconosco)

Depósito Legal junto à Biblioteca Nacional, conforme

Lei nº. 10.994, de 14 de Dezembro de 2004.

L732c Lima, Maria Elza Ferreira.

Comunicação pública e cidadania: um estudo de caso sobre a campanha cultura de paz em Maracanaú / Maria Elza Ferreira Lima. – Fortaleza: BNB, 2011.

198 p. Il.: (Série BNB Teses e Dissertações, n. 37).

ISBN 978-85-7791-195-0

1. Comunicação Pública. 2. Políticas públicas. 3. Cidadania. 4. Democracia. 5. Esfera Pública. 6. Agendamento. 7. Terceiro setor. I. Título. II. Série.

CDD: 070

*Para meu filho, Luiz Fernando, com quem partilho  
dúvidas, angústias, alegrias e muita esperança.*

*Para minha mãe, Quitéria Ferreira Lima, que não faz  
ideia do quanto me ensinou.*

*À memória de meu pai, Elias Vieira Lima.*



# AGRADECIMENTOS

A Deus, que, quando me fecha uma janela, abre um portão.

Ao meu orientador, professor Dr. Alexandre Almeida Barbalho, pela confiança demonstrada desde o início. Ao coordenador do Mestrado, professor Dr. Francisco Horácio da Silva Frota, que, com todas as responsabilidades, sempre teve tempo para me ouvir. À professora Andréa Luz, pelo incentivo e a ajuda nos momentos de dificuldades. Faço um agradecimento especial ao professor Dr. Jorge Duarte, que, prontamente, aceitou o convite para compor a banca de examinadores.

Aos meus irmãos, que compreenderam as vezes que eu não pude acompanhá-los porque precisava estudar e também quando não compreenderam e me fizeram parar para tomar uma cerveja. Às minhas amigas queridas, Izaíra, Joana, Ju e Vólia, pela paciência, pelas sugestões oportunas e pelo encorajamento. Às minhas cunhadas Salete e Marisa, sempre muito generosas. Ao Oswaldo Scaliotti, pela leitura cuidadosa e crítica, pelas contribuições que enriqueceram este trabalho, sobretudo por não me deixar desistir. Aos meus colegas da Assessoria de Comunicação, pela cumplicidade e companheirismo. Aos queridos Ticiano e Mário, *personal information*, que, tantas vezes, me socorreram nas dificuldades com a informática. Ao João Altevir Jr e Divaldo Gadelha, pela disposição de fazer acontecer. Aos colegas do Mestrado, pelos debates calorosos. À Fatinha, secretária do Mestrado e que se fez tão querida. À professora Auristela Gadelha, coordenadora de Educação da Prefeitura de Maracanaú, todas às vezes solidária e disponível para me atender. Aos livreiros João (Pindorama), Chiquinho (Livraria do Chiquinho) e Cida (Sebinho), que me abriram portas e crédito.



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADITAL - Agência de Informação Frei Tito para a América Latina

ADL - Áreas de Desenvolvimento Local

AERP - Assessoria Especial de Relações Públicas

AI - Ato Institucional

AIDS - Síndrome de Imuno-Deficiência Adquirida

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CIOPS - Centro Integrado de Operações Policiais e de Segurança

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMI - Centro de Mídia Independente

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CODIM - Conselho de Defesa dos Interesses de Maracanaú

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda

DPDC - Departamento de Propaganda e Difusão Cultural

EBN - Empresa Brasileira de Notícias

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EPCOM - Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação

FAPEMA - Frente de Apoio e Promoção da Emancipação de Maracanaú

FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNRURAL - Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensão

ICMS - Circulação de Mercadorias e Serviços

IEPRO - Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos

IGBE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IML - Instituto Médico Legal de Fortaleza

INTERVOZES - Organização Coletivo Brasil de Comunicação Social

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

LEM - Levantamento Epidemiológico da Violência

LSN - Lei de Segurança Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEB - Movimento de Educação de Base

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MIDEMA - Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú

MONTOR - Montreal Organizações Industrial e Econômico S/A

MovPaz - Movimento Internacional Pela Paz e Não-violência

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

NMS - Novos Movimentos Sociais

NOMIC - Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação

ONGs - Organizações Não-governamentais

OP - Orçamento Participativo

OSCIP - Organização Civil de Interesse Público

OSs - Organizações Sociais

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PLAMEG - Plano de Metas do Governo

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDC - Partido Social Democrata Cristão

PT - Partido dos Trabalhadores

Radiobrás - Agência Brasil

SECOM - Secretaria de Comunicação Social

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SISMA - Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Maracanaú

SNI - Serviço Nacional de Informação

STF - Supremo Tribunal Federal

SUPREMA - Sindicato dos Professores

UCBCU - União Cristã Brasileira de Comunicação Social

UECE - Universidade Estadual do Ceará

UNB - Universidade de Brasília

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USP - Universidade de São Paulo



## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1 - Você Conhece a Cultura de Paz? .....	163
Gráfico 2 - Você Discute a Importância da Cultura de Paz? .....	164
Gráfico 3 - Você acredita que esse tipo de ação é capaz de reduzir a violência? .....	165
Gráfico 4 - Você participa de algum movimento com a temática da Cultura de Paz? .....	166

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 – Distribuição dos Questionários Aplicados .....	27
Quadro 2 - Distribuição de Questionários por Núcleos de Educação (Alunos do 8º e 9º anos) .....	29
Quadro 3 - Com Quem Você Discute a Importância da Campanha Cultura de Paz? .....	164
Quadro 4 - Qual Entidade Promove? .....	167



# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	17
1 - INTRODUÇÃO .....	19
2 - COMUNICAÇÃO PÚBLICA: um debate contemporâneo.....	33
2.1 - Tentativas de Conceituação de Comunicação Pública.....	34
2.2 - Raízes da Comunicação Pública no Brasil.....	42
2.3 - Comunicação Governamental no Brasil: da Censura às Tentativas de Comunicação Pública.....	54
3 - INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA O GOVERNO.....	63
3.1 - A Estrutura Tradicional da Comunicação Governamental .....	64
3.2 - Comunicação Pública Exige mais que Comunicação Tradicional ..	69
3.3 - Informação e Diálogo: Os Instrumentos da Comunicação Pública	73
3.4 - Propostas para Aplicação Prática da Comunicação Pública.....	77
4 - CIDADANIA, ESFERA PÚBLICA E O NOVO AGENDAMENTO PROPICIADO PELA COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	85
4.1 - Conceituação de Cidadania.....	86
4.2 - Esfera Pública, Informação e Cidadania sob a Perspectiva da Comunicação Pública.....	99
4.3 - A Comunicação Pública Construindo um Novo Agendamento	110
5 - A COMUNICAÇÃO PÚBLICA PROMOVIDA PELO GOVERNO ESTIMULANDO CIDADANIA.....	119
5.1 - Maracanaú: uma Cidade Invisível .....	119
5.2 - Política e Poder em Maracanaú.....	124

5.3 - Histórico da Comunicação Governamental na Prefeitura de Maracanaú .....	128
5.4 - Assessoria de Comunicação e os instrumentos de participação popular em Maracanaú.....	138
6 - CONSTRUINDO UMA CULTURA DE PAZ: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CAMPANHA CULTURA DE PAZ EM MARACANAÚ.....	143
6.1 - A Percepção da População sobre a Violência em Maracanaú....	144
6.2 - Construindo uma Cultura de Paz.....	152
6.3 - Participação Cidadã Impulsionando a Cultura de Paz.....	162
7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	169
REFERÊNCIAS .....	177
APÊNDICES .....	185

## PREFÁCIO

Na chamada “defesa” o mestrando tem algo como cento e poucas páginas e menos de uma hora para apresentar, às vezes, um projeto de vida, o resultado de um esforço de anos de dedicação a um tema, dar concretude a uma aspiração e provar que é capaz de merecer um título cada vez (felizmente) mais frequente em nosso país. Se bem sucedido, oferece sua contribuição em certa área do conhecimento. Mostra ter capacidade de pesquisa, de originalidade, de ser didático, de penetrar na bibliografia de uma área e fazer bom uso das ferramentas metodológicas.

O último momento é o de enfrentar uma banca de doutores para descrever consistentemente o que fez. E então, mostrar ter superado noites mal-dormidas, duras negociações com o orientador, frustrações como a falta de literatura adequada, dúvidas terríveis sobre argumentos e o freqüente medo de ter tomado o caminho errado e de não chegar a lugar algum. Na véspera, satisfeito com o trabalho feito, sentiu o receio de não ser compreendido ou ter cometido erro grave. Sabe lá o que a banca é capaz de dizer. Alguns temem levar a família e convidar amigos e fazê-los suportar críticas ferozes, talvez verdadeiras, mas cruéis, num momento tão aguardado. De qualquer modo, é a hora da verdade. Depois disso, a leveza. Antecedendo a defesa de cada dissertação de mestrado há, certamente, uma história de superação, de enfrentamento de desafios e de temor.

Tive a oportunidade de participar da defesa da dissertação de mestrado profissional em Planejamento e Políticas Públicas de Elza Ferreira na Universidade Estadual do Ceará. É sempre um prazer analisar a contribuição acadêmica de uma profissional com atuação engajada em questões de interesse coletivo. E Elza tem esse perfil. Formada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará, sempre esteve envolvida em alguma (boa) causa. Militou em grupos de jovens da Igreja Católica, participou do movimento estudantil, atuou na imprensa alternativa e cultural, filiou-se ao PCdoB. Conta que “era um tempo obscuro em que a gente tinha na arte uma forma de enfrentamento”. E então, fez teatro e política teatral, integrando a direção da Federação Estadual de Teatro Amador (Festa).

Diz que sonhava em fazer mestrado, mas a vida a levou para outros caminhos. Já como profissional, atuou na Radio Verdes Mares, e depois no JD, um jornal vespertino com forte linha de opinião, de onde foi demitida após participar da greve de jornalistas. Trabalhou na Tribuna do Ceará e no O Povo até mudar para Brasília, onde aventurou-se pela assessoria de imprensa na Câmara dos Deputados e tornou-se chefe de gabinete.

Somente na volta ao Ceará, em 2004, ao assumir a Secretaria de Comunicação do município de Maracanaú, teve a oportunidade de por em prática o que pensava que devia ser uma comunicação pública. “Não tinha um modelo pronto, então resolvi estudar, buscar fontes, modelos e inovar.” O sucesso da empreitada fez pensar em descrever a experiência em um estudo de caso e desarquivar o projeto de enfrentar o desafio do mestrado. Duas provas do sucesso: concluiu o mestrado e a equipe que ficou na Prefeitura continuou o trabalho que iniciou.

Nas próximas páginas está a dissertação de Elza Ferreira. Nela, estuda comunicação pública, autores, conceitos e descreve a relativamente curta história no Brasil já que é expressão recente, resultado tardio do impacto da Constituição de 1988. E, na melhor parte, descreve e analisa o caso da campanha Cultura de Paz em Maracanaú, um município da Região Metropolitana de Fortaleza. Vale a pena ler. O fato de o livro ser publicado a partir de uma seleção do Banco do Nordeste para seu selo “Série BNB Teses e Dissertações” já indica a qualidade. O texto não conta toda história da autora, mas revela muito sobre desafios, opções e os resultados de sua caminhada.

*Jorge Duarte*

# Introdução

“Toda neutralidade proclamada é sempre uma escolha escondida”  
(Paulo Freire)

A comunicação governamental no Brasil, historicamente, tem sido utilizada como instrumento de persuasão, tutela, repressão e até mesmo censura. Um modelo de comunicação focada nos gestores, feita para atender interesses políticos e eleitoreiros e que tem na publicidade e no *marketing* suas principais estratégias para levar informação à sociedade. Raramente, a comunicação foi pensada como política pública pelos governos brasileiros e, nas poucas vezes que isso aconteceu, o processo não teve centralidade no cidadão e muito menos colaborou com a emancipação da sociedade: muito pelo contrário.

Essa realidade pode ser bem percebida no Poder Executivo Federal, que é naturalmente a principal referência para as demais esferas de governo no país. Ao fazermos um levantamento histórico do uso da comunicação pelo Governo Federal, observamos claramente que essa foi utilizada como instrumento de controle e divulgação de ideologias pelos “donos do poder” (expressão de Raimundo Faoro). No governo de Getúlio Vargas, por exemplo, a comunicação esteve sob a tutela do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), um órgão criado por decreto presidencial para atuar como difusor da ideologia do Estado Novo junto às camadas populares, controlando e censurando também a imprensa e a vida cultural do país.

Posteriormente, o sistema de comunicação social do regime militar (1964-1985) trouxe novamente a combinação propaganda e censura, mas, desta vez, associada à truculência das forças repressoras desse governo. Além da legislação autoritária e centralizadora, herdada do Estado Novo, o regime militar se valeu de instrumentos de violência física e psicológica,

como a Lei de Segurança Nacional (LSN) e os Atos Institucionais (AI), cujo símbolo maior é o AI-5, editado em 5 de dezembro de 1968, no Governo Costa e Silva. O AI-5 deu ao governo o poder de invadir e destruir oficinas gráficas, empastelar edições, fechar jornais, prender e torturar jornalistas e censurar previamente, por meio de funcionários públicos que atuavam no papel de censores.

Na década de 1980, com a redemocratização, os governos brasileiros passaram a ter condições reais de fazer uma comunicação mais voltada para o interesse público e com foco no cidadão. Entretanto, mesmo com a queda da censura – o termo mais adequado talvez seja redução –, a comunicação governamental não sofreu grandes transformações. O processo continuou focado na promoção dos governantes, com forte uso de técnicas de propaganda e *marketing*, sem dispensar os matizes ideológicos, especialmente no Governo Collor (1990-1992).

A comunicação do governo passou a ser repensada mais claramente na segunda metade da década de 1990 e início do século XXI, como parte integrante das transformações políticas e sociais, que resultaram no maior amadurecimento da democracia do País. Entre elas, a promulgação da Constituição de 1988, o fortalecimento da sociedade civil organizada – o chamado Terceiro Setor –, a emersão de temas como responsabilidade social e ambiental e, principalmente, a luta pela consolidação da cidadania no País.

Em nossas atividades profissionais, na área de comunicação, o personalismo no trato da comunicação governamental e o distanciamento dos interesses públicos revelavam-se uma inquietação permanente. O culto ao governante e a disseminação de ideologias que se praticam no âmbito federal manifestam-se muito mais presentes na esfera municipal. Uma oportunidade de revisão desse processo da função pública da comunicação surgiu quando a Prefeitura de Maracanaú, na atual gestão, convidou-nos para dirigir a recém-criada Secretaria de Comunicação. Inicialmente, elaboramos um esboço de projeto de lei que buscava contemplar o debate sobre a comunicação pública e o encaminhamos ao consultor responsável pela reforma administrativa que seria implementada na nova gestão. Por motivos inexplicados, o esforço não foi absorvido. Entretanto, o exercício da comunicação governamental na Prefeitura de Maracanaú assumiu uma nova postura, com um maior foco na cidadania, embora

ainda enfrente resistência dos gestores políticos, refletindo-se no ínfimo orçamento a ela destinado e na descontinuidade dos projetos.

A possibilidade de levar esse debate para uma outra esfera nos pareceu relevante em face de uma quase ausência dessa discussão no Estado. O Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE) apresentou-se como um fórum adequado, pensamento que se confirmou no decorrer das disciplinas, pela percepção de que a comunicação não despontava no conjunto das preocupações como uma função estratégica de empoderamento da sociedade, ao atuar como instrumento de promoção da cidadania, que visa educar e conscientizar os cidadãos para exercerem plenamente os seus direitos e deveres através da produção e difusão de mensagens de interesse público.

Delimitar um objeto para estudo de caso na pesquisa sobre o papel da comunicação pública foi um dos maiores desafios e, a cada momento, a escolha recaía sobre algo diferente. Em princípio, a ideia era pesquisar a contribuição da comunicação pública na construção da identidade da população maracanaense. Pensamos em analisar os jornais da prefeitura tomando como recorte dois períodos: 1985, quando foi criada a Assessoria de Comunicação no município; e 2000, após a promulgação da Constituição brasileira, que dedicou um capítulo à comunicação. Este pensamento inicial foi abandonado dada a impossibilidade prática, pela inexistência de material para pesquisa, o que, por si, já explica o descaso com a comunicação e o seu papel secundário nas administrações públicas. Até 2005, não havia regularidade na periodicidade das publicações – jornais e boletins ou *news letters* – e, quando foram editados, não houve uma preocupação com o registro ou construção de memória coletiva para gerações futuras. Simplesmente, não há arquivos em nenhum lugar, nem na sede da prefeitura, nem nas bibliotecas públicas, tampouco na secretaria. Observamos que, mesmo a municipalidade mantendo um depósito de bens inservíveis, não há nesse “arquivo morto” uma coleção dos periódicos editados ao longo das gestões.

Diante dessa impossibilidade concreta, renunciamos à discussão sobre a identidade, definindo-se que a investigação se limitaria ao recorte da gestão atual, com todas as implicações que isso acarretaria. Se, por um lado, analisar um objeto em que há envolvimento direto do pesquisador poderia trazer algum constrangimento na análise objetiva dos dados,

por outro, há um aspecto considerado relevante no aguçamento do senso crítico. O critério, para tanto, foi o entendimento de que esse estudo poderia contribuir na releitura conceitual da comunicação governamental, aproximando-a dos preceitos da comunicação pública e sua promoção à ferramenta de gestão.

O processo de construção da Agenda 21 pareceu atender a esse critério. Maracanaú apresenta um enorme passivo ambiental, consequência do processo de industrialização que deu ao município o rótulo de maior arrecadação do Ceará, depois de Fortaleza. Este fato é muito presente no imaginário coletivo, pela utilização recorrente desse discurso na gestão anterior, embora a riqueza não se reflita na vida da população que convive com grandes carências coletivas e individuais. Além disso, o debate sobre a Agenda 21 caracterizou-se como um momento extraordinário de mobilização da comunidade, com um papel preponderante da comunicação para este resultado. A segunda opção foi a campanha publicitária de lançamento do projeto Cultura de Paz, por ser uma política pública implantada no município, em 2007, que envolveu toda a rede municipal de ensino. A capacidade de integração proporcionada pela comunicação, a intersetorialidade de pastas como a comunicação, a educação e a juventude, esta representando cerca de 30% da população do município (para a qual, a atual gestão sempre dedicou um olhar especial) foram fatores preponderantes para a escolha do objeto a ser investigado. Além disso, a questão da violência, enquanto estigma de Maracanaú, explorada nos meios de comunicação de massa com foco exclusivo na audiência, apresenta-se como oportunidade de contraponto à abordagem do mesmo fenômeno pela comunicação pública, voltada para construção de uma cultura de paz.

Neste sentido, a centralidade deste trabalho será apreender o papel da comunicação pública como política de Estado, parte integrante das ações estratégicas do poder público, tendo em vista o fortalecimento da cidadania e a aproximação entre governo e sociedade. Deste modo, a formulação de uma política pública que contemple essa objetividade deverá voltar-se, sobretudo, para o aprimoramento da comunicação pública como fomentadora da cidadania, com potencial para aumentar o nível de informação e de instrução das pessoas. Para tanto, faz-se necessário engajar a sociedade nas causas públicas e chamá-la para construir uma nova agenda de interesse de todos e não apenas de grupos privilegiados.

Em razão de as possibilidades da comunicação pública transcendem o foco personalista do governante, é nosso objetivo analisar o papel da comunicação pública na articulação governo/sociedade, tomando como referência a Campanha Cultura de Paz desenvolvida em Maracanaú, na Região Metropolitana de Fortaleza, pela prefeitura local, a partir de 2007.

Os objetivos secundários desta dissertação são: levantar o histórico da comunicação governamental realizada no Brasil desde Getúlio Vargas até o Governo Lula; apresentar as potencialidades da comunicação pública como mecanismo capaz de construir uma nova agenda pública; destacar os diversos instrumentos e aplicabilidades da comunicação pública; demonstrar a eficiência das ações de comunicação pública a partir do estudo de caso da Campanha Cultura de Paz da Prefeitura de Maracanaú.

O eixo estruturante desse trabalho dissertativo terá como categorias principais a comunicação pública e a cidadania. Na fundamentação dessa abordagem, irá recorrer-se aos aportes teóricos de vários autores que tratam dessa temática, sobretudo Elizabeth Brandão, Jorge Duarte e Heloiza Matos.

Esses autores trabalham sua acepção de comunicação pública advinda da obra *La communication publique (A comunicação pública)* de autoria de Zémor (2003), que foi livremente traduzida no Brasil por Elizabeth Brandão. Esta obra é um dos mais importantes referenciais teóricos desta dissertação.

Na análise referente à cidadania, recorreremos, principalmente, ao historiador e cientista político José Murilo de Carvalho para formular a conceituação e apresentar o processo histórico de evolução deste tema no Brasil.

De forma secundária, com o objetivo de relacionar a comunicação pública e a cidadania e apresentar seus potenciais de transformação da sociedade, foram debatidos conceitos como agendamento (*agenda-setting*), esfera pública, democracia e terceiro setor. Para a articulação destas categorias, embasamos-nos em autores diferenciados, mas foi em Jürgen Habermas, Lara Haje e em Bernardo Kucinski onde encontramos maior sustentação à nossa discussão.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, mesclamos diversos tipos de ferramentas. Inicialmente, realizamos longa pesquisa bibliográfica,

embora limitada a poucos autores, tendo em vista o caráter novo do tema e a restrita produção acadêmica sobre comunicação pública, quase que circunscrita a dois núcleos de pesquisadores na Universidade de Brasília (UnB) e Universidade de São Paulo (USP).

Além da incursão bibliográfica, também foi realizada uma pesquisa sobre a legislação que trata dos órgãos de comunicação instalados na Prefeitura de Maracanaú. Para uma análise das disposições previstas na lei e a efetiva realização da comunicação, fizemos entrevistas semiabertas com integrantes da assessoria e/ou da secretaria em momentos diversos, buscando extrair o cerne da comunicação praticada pelos governos no município. A entrevista com esses informantes foi utilizada como alternativa para o estudo, uma vez que não existem, no município, fontes documentais para a pesquisa, seja nas bibliotecas públicas, na secretaria, ou mesmo de particulares, que ensejassem uma análise de conteúdo. Ademais, compreendemos que a entrevista aprofundada, de natureza individualizada, permitiria a exploração do tema de forma detalhada pela descrição dos processos e fluxos, pela percepção e análise, do presente e do passado, da comunicação no município a partir da experiência subjetiva das fontes. Concordamos, assim, com Duarte (2006a), que a entrevista, quando perscrutada com aprofundamento, é ideal e extremamente útil para estudos do tipo exploratório, que tratam de conceitos percepções ou visões para ampliar o conhecimento sobre a situação analisada, podendo ser empregada para o tipo descritivo, em que o pesquisador busca mapear uma situação, ou campo de análise, descrever e focar determinado contexto.

Na confluência de técnicas para atingirem-se os resultados pretendidos, realizamos um estudo de caso sobre a Campanha Cultura de Paz da Prefeitura de Maracanaú, promovida junto às escolas municipais. Este estudo ocorreu nos moldes apresentados por Chizzotti (1995, p. 102), em Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais:

O estudo de caso é uma caracterização abrangente para designar uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou de vários a fim de organizar um relatório ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliá-la analiticamente, objetivando tomar decisões a seu respeito ou propor uma ação transformadora. O caso é tomado como unidade significativa do todo e, por isso, suficiente tanto para fundamentar um julgamento fidedigno quanto propor uma intervenção. É considerado também como um marco de referência de complexas condições sociocul-

turais que envolvem uma situação e tanto retrata uma realidade quanto revela a multiplicidade de aspectos globais, presentes em uma dada situação. Chizzotti (1995, p. 102).

Na viabilização do estudo de caso da Campanha Cultura de Paz, foram utilizadas três técnicas básicas para coleta de dados e evidências: observação, entrevista e aplicação de questionário. De acordo com Martins (2008, p. 24), “(...) a observação consiste em um exame minucioso que requer atenção na coleta e análise dos dados. Para tanto, a observação deve ser precedida por um levantamento de referencial teórico e resultados de outras pesquisas relacionadas ao estudo”.

Na fase de observação, e na elaboração do capítulo cinco – Construindo uma Cultura de Paz –, trabalhamos com pesquisas realizadas pela administração para aferir o nível de satisfação dos moradores com a gestão municipal, na abordagem sobre os principais problemas do município. Realizadas pelo Observatório de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Instituto de Estudos, Pesquisa e Projetos (IEPRO), da mesma instituição, as pesquisas de natureza quantitativa e qualitativa foram aplicadas em março de 2005 e em julho de 2006. A pesquisa quantitativa trabalhou com uma amostra de 600 domicílios e nível de confiabilidade de 95%. A pesquisa qualitativa foi realizada com seis grupos focais, cada grupo com a participação de 12 moradores, escolhidos aleatoriamente entre a população, estratificados por sexo, idade e profissão. Complementando os dados, foram analisados Relatórios da gestão dos Encontros Preparatórios de Defesa Social, realizados nas Áreas de Desenvolvimento Local (ADL),<sup>1</sup> do Levantamento Epidemiológico da Violência e o Diagnóstico Psicossocial dos Casos de Homicídios, feitos pela Assessoria de Defesa Social da Prefeitura de Maracanaú. Também foram fontes nesta fase, os relatórios do projeto Bairro a Bairro, evento realizado,

---

1 Para fins de planejamento urbano, a Prefeitura, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Nº 557, de 26/05/1997), subdividiu o município em Áreas de Desenvolvimento Local (ADL), agregando bairros e localidade, perfazendo um total de seis territórios: ADL 1 (Santo Antônio do Pitaguari, Horto, Olho D'Água, Escola de Menores, Bela Vista, Boa Vista, Alto da Mangueira, Picada, Centro, Coqueiral, Piratininga, Conjunto Novo Maracanaú, Jenipapeiro); ADL 2 (Conjunto Jereissati I e II, Conjunto Timbó); ADL 3 (Distrito Industrial, Jardim Bandeirante, Menino Jesus de Praga, Parque Progresso, Alto da Bonanza, Jardim Paraíso, Boa Esperança e Pajuçara); ADL 4 (Distrito Industrial III, Novo Mondubim, Planalto Cidade Nova, Esplanada do Mondubim, Novo Mondubim II, Conjunto Industrial, Alto Alegre II); ADL 5 (Alto Alegre I, Vila Buriti, Novo Oriente, Acaracuzinho, Santo Sátiro e Jardim Maravilha); ADL 6 (Jatobá, Parque São José, Siqueira II, Jarí, Santa Maria, Parque Nazaré, Jaçanaú, Mucunã, Parque Tijuca, Cágado, Parque Luzardo Viana e Pau Serrado).

de janeiro a março de 2004, pela equipe da campanha do hoje prefeito do município, na fase de pré-campanha. Estes documentos subsidiaram o trabalho na avaliação sobre a percepção da violência, pela população, em momentos diferenciados.

Ainda, para o estudo de caso, foram utilizadas técnicas de entrevistas. Para melhor compreensão do objeto, buscamos informantes nas diversas áreas envolvidas com a Campanha Cultura de Paz. A primeira entrevista foi feita com a coordenadora da Assessoria de Comunicação Social do Município, com objetivo de levantar o processo de implantação de ações de comunicação pública na Prefeitura de Maracanaú, na atual gestão, que culminaram com o planejamento e desenvolvimento da Campanha Cultura de Paz. O outro informante foi o comandante da Guarda Municipal e responsável pelas políticas de segurança pública do município. A meta foi elucidar quais aspectos relacionados à violência e segurança pública justificaram que a Prefeitura promovesse uma campanha para fomentar uma Cultura de Paz em Maracanaú e qual a participação da sociedade no processo. A terceira entrevista foi feita com a Coordenadora de Educação, responsável pela Campanha Cultura de Paz no âmbito da Secretaria de Educação. Por meio desta última, tentamos obter informações sobre as estratégias de elaboração da Campanha Cultura de Paz, bem como explicar sobre os objetivos e metas pretendidos pela ação, apontando ainda falhas e conquistas obtidas com essa ação de comunicação pública.

Por fim, fizemos uso do método de aplicação de questionários. Na avaliação de Martins (2008, p. 36), "(...) o questionário é um importante e popular instrumento de coleta de dados para uma pesquisa social. Constitui-se de uma lista ordenada de perguntas que são encaminhadas para potenciais informantes, selecionados previamente". Aplicamos o questionário nas escolas da rede municipal de ensino, onde a campanha foi trabalhada, constituída de 89 escolas, distribuídas em seis núcleos agrupados pela proximidade geográfica e com um universo de 45 mil alunos, conformando, assim, a população do nosso estudo.

Para o cálculo do tamanho da amostra, fixamos P em 50%, haja vista que esse valor implica em tamanho máximo de amostra. Fixamos o nível de significância de 5% ( $\alpha = 0,05$ ) e um erro amostral relativo de 10% (erro amostral absoluto = 5%). Esses valores, aplicados na fórmula abaixo, indi-

cada para populações infinitas ( $N = 45000$ ), proporcionaram uma amostra de tamanho “n” igual 384 alunos:

$$n = \frac{z^2 5\% \times P \times Q}{e^2}$$

A divisão por núcleos, adotada pela Secretaria Municipal de Educação, orientou a estratificação das escolas, aplicando-se uma regra de três simples para determinar o percentual por cada núcleo. Assim, o núcleo I, que compreende os Conjuntos Habitacionais Jereissati I, Jereissati II e Timbó, composto de onze escolas de ensino fundamental, representou 12% da amostra; o Núcleo II, formado pelo Conjunto Habitacional Novo Maracanaú e o bairro Piratininga, agrupa nove escolas e representou 10% da amostra; o Núcleo III, constituído pelos Bairros Alto da Mangueira e Centro, é composto de dezesseis escolas e representou 18% da amostra; o Núcleo IV é formado pelos bairros Alto Alegre, Novo Oriente e Conjunto Habitacional Acaracuzinho, com um total de treze escolas, representando 15% da amostra; o Núcleo V é formado pelo distrito Pajuçara, agrupando vinte e duas escolas, representou 25% da amostra e, por ultimo, o Núcleo VI, formado pelos bairros Jatobá, Siqueira, Cágado e Mucunã, agrupa dezoito escolas e representou 20% da amostra. O mesmo procedimento, orientado por um estatístico, foi utilizado para a distribuição dos questionários por núcleos, conforme disposto no quadro abaixo:

<b>Núcleo de Educação</b>	<b>Nº de Escolas</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
I	11	12%	46
II	9	10%	38
III	16	18%	69
IV	13	15%	58
V	22	25%	96
VI	18	20%	77
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>	<b>384</b>

### **Quadro 1 – Distribuição dos Questionários Aplicados**

**Fonte:** Secretaria de Educação de Maracanaú.

Como a Campanha Cultura de Paz teve como público-alvo os estudantes, buscamos avaliar junto a esse público o nível de adesão, se os objetivos pretendidos foram alcançados e se a temática da paz e o combate à violência passaram a fazer parte da agenda pública de debates desses jovens. Para isso, o questionário apresentou perguntas com respostas abertas e fechadas, bem como perguntas com alternativas de respostas em pontos de escala, do tipo: concordo totalmente, concordo, nem concordo nem discordo, discordo, discordo totalmente.

Para viabilizar a aplicação dos questionários, fizemos um recorte pela série de ensino, optando-se pelos alunos de oitava e nona séries. Desta forma, usamos como informantes estudantes na faixa etária de 14 e 15 anos, das escolas de ensino fundamental com maior número de alunos matriculados nestas séries. No Núcleo I, trabalhamos com as escolas Carlos Jereissati, Genciano Guerreiro de Brito e José Martins Rodrigues. No Núcleo II, selecionamos as escolas Instituto São José, Liceu de Maracanaú e Rui Barbosa. No Núcleo III, as escolas Comissário Francisco Barbosa, César Cals Neto e José Mário Barbosa. No Núcleo IV, as escolas Antônio Gondim de Lima, Maria de Lourdes Silva e Deputado Ulysses Guimarães. No Núcleo V, as escolas Jornalista Durval Aires, Evandro Ayres de Moura, Maria Pereira da Silva e Rodolfo Teófilo. No Núcleo VI, as escolas Manoel Róseo Landim, Pensando e Construindo e Valdênia Acelino da Silva, conforme o quadro 2.

O presente estudo compreende cinco capítulos além da introdução, considerações finais, bibliografia e anexos. O capítulo inicial – intitulado Comunicação Pública: um debate contemporâneo – apresenta as tentativas de conceituação da comunicação pública, as suas raízes no Brasil e as áreas de aplicação, bem como um levantamento histórico da comunicação governamental no País, do Governo de Getúlio Vargas ao Governo Lula, destacando que, hoje, essa comunicação começa a se aproximar dos conceitos propostos pela comunicação pública.

<b>Núcleo de Educação I</b>	<b>Nº de Escolas</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
<b>Escola Municipal</b>			
Carlos Jereissati	155	24,4	11
Genciano Guerreiro de Brito	317	49,9	23
José Martins Rodrigues	163	25,7	12
<b>Total</b>	<b>635</b>	<b>100,0</b>	<b>46</b>

<b>Núcleo de Educação II</b>	<b>Total de Alunos</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
<b>Escola Municipal</b>			
Instituto São José	195	22,8	9
Liceu Municipal	491	57,4	21
Rui Barbosa	169	19,8	8
<b>Total</b>	<b>855</b>	<b>100,0</b>	<b>38</b>

<b>Núcleo de Educação III</b>	<b>Total de Alunos</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
<b>Escola Municipal</b>			
Comissário Francisco Barbosa	101	38,5	26
César Cals Neto	94	35,9	25
José Mário Barbosa	67	25,6	18
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>100,0</b>	<b>69</b>

<b>Núcleo de Educação IV</b>	<b>Total de Alunos</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
<b>Escola Municipal</b>			
Antonio Gondim	214	43,6	25
Maria de Lourdes Silva	144	29,3	17
Ulysses Guimarães	133	27,1	16
<b>Total</b>	<b>491</b>	<b>100,0</b>	<b>58</b>

**Quadro 2 – Distribuição de Questionários por Núcleos de Educação (Alunos do 8º e 9º anos)**

continua

## Conclusão

<b>Núcleo de Educação V</b>	<b>Total de Alunos</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
<b>Escola Municipal</b>			
Durval Aires	298	41,4	40
Maria Pereira da Silva	246	34,2	33
Rodolfo Teófilo	176	24,4	23
<b>Total</b>	<b>720</b>	<b>100,0</b>	<b>96</b>

<b>Núcleo de Educação VI</b>	<b>Total de Alunos</b>	<b>% sobre o Total</b>	<b>Nº de Questionários</b>
<b>Escola Municipal</b>			
Manoel Róseo Landim	130	28,3	22
Pensando e Construindo	182	39,6	30
Valdênia Arcelino	148	32,2	25
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100,0</b>	<b>77</b>
	<b>Total de Alunos</b>		<b>Nº de Questionários</b>
<b>Total dos Núcleos</b>	<b>3423</b>		<b>384</b>

### **Quadro 2 – Distribuição de Questionários por Núcleos de Educação (Alunos do 8º e 9º anos)**

**Fonte:** Secretaria de Educação de Maracanaú.

No segundo capítulo, debatemos os instrumentos de comunicação pública para o governo, demonstrando a apropriação, pela área governamental, dos mecanismos tradicionais da comunicação corporativa. Na diferenciação entre comunicação pública e comunicação governamental, nosso diálogo dá-se principalmente com Pierre Zémor, o pensador francês que embasou os estudos na academia brasileira, quando apresentamos propostas para a aplicação prática da comunicação pública. O terceiro capítulo – denominado Cidadania, esfera pública e o novo agendamento propiciado pela comunicação pública – mostra como a comunicação pública e cidadania se relacionam. Fazemos um levantamento histórico da evolução da cidadania no Brasil. Por último, mostramos que a comunicação pública e a cidadania são capazes de construir novas esfe-

ras e agendas públicas que, de fato, sejam democráticas e que tragam ao debate assuntos de interesse da sociedade como um todo.

No quarto capítulo, efetuamos uma apresentação do Município de Maracanaú, sua constituição como cidade e as démarches político-eleitorais. Também, aqui, traçamos a trajetória da comunicação governamental no município e a estrutura da Assessoria de Comunicação ao longo desse período. No quinto capítulo, apresentamos o estudo de caso sobre a Campanha Cultura de Paz da Prefeitura de Maracanaú. Também são detalhados os motivos que levaram o município, em parceria com a sociedade, a promover uma Cultura de Paz em Maracanaú.

Para finalizar, apresentamos as considerações finais deste trabalho. Esta parte traz as principais conclusões a respeito da comunicação pública no governo, bem como as análises sobre o estudo de caso da Campanha Cultura de Paz da Prefeitura de Maracanaú. Finalizamos dizendo que esta dissertação tem elementos pré-textuais e pós-textuais, como anexos e apêndices.



# Capítulo 2

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UM DEBATE CONTEMPORÂNEO

“Olhai a lua, as árvores da selva para saber  
quando haverá uma mudança de poder.  
O meu dever é ser intérprete  
O vosso dever (e o meu) é nascer de novo”

(Ernesto Cardenal)

A expressão comunicação pública foi usada, no Brasil, provavelmente pela primeira vez, no Parlamento Nacional de Relações Públicas realizado no interior de São Paulo, em outubro de 1997, promovido pelo Conselho Federal de Relações Públicas, que discutiu os problemas da profissão. Mesmo posto como transitório, casual, pela ausência de um melhor nome,<sup>2</sup> o termo já encerrava um novo significado para a comunicação na esfera pública, comprometida com o exercício da democracia, lastreada na autenticidade e na transparência das informações.

A comunicação pública traz a perspectiva de um novo processo comunicativo onde o foco passa a ser o cidadão. Mais que isso, sugere que emissores e receptores das mensagens têm potencial para construir uma

---

2 A Carta de Atibaia, documento oficial do Congresso de Relações Públicas, no item 5, trata da Comunicação como garantia de cidadania e afirma: “Para isso estamos entronizando um conceito que gostaríamos de ver discutido, melhorado, assimilado e incorporado como área de atuação de nossa profissão. Enquanto não esgotada a discussão e, por falta de um melhor nome, o chamaremos de Comunicação Pública”.

relação dialógica e interativa. Os preceitos da comunicação pública aplicados pelos governos sugerem uma nova comunicação governamental e até mesmo transformações propositivas das políticas públicas. Mudanças essas capazes de permitir que as diversas esferas governamentais e a sociedade possam trabalhar em conjunto para o desenvolvimento da cidadania e na construção de uma máquina estatal mais eficiente no atendimento às demandas da população.

Neste capítulo, vamos mostrar como a comunicação pública entrou na agenda de debates da universidade brasileira a partir da década de 1990, bem como detalhar as tentativas de conceituação que estão sendo aplicadas ao termo no País. Além disso, estará em destaque como o processo de abertura democrática, a partir dos anos 1980, gerou um ambiente favorável para que se pudesse revisar a função social da comunicação no Brasil. Também será detalhado o lento processo ocorrido para que as esferas governamentais brasileiras assimilassem os ideais da comunicação pública. Para isso, será apresentado um histórico da comunicação do Governo Federal, de Getúlio Vargas ao Governo Lula.

## **2.1 - Tentativas de Conceituação de Comunicação Pública**

A expressão comunicação pública surge no Brasil como sinônimo de comunicação estatal. Com o fim do regime militar, a sociedade começa a se organizar e debater a necessidade de democratização da comunicação. A prodigalidade do primeiro governo civil na distribuição de concessões de emissoras de rádio e tevês, como moeda de sustentação do governo, a manipulação das informações pela maior rede de tevê do país fortaleceram o debate pelo fim do monopólio do setor e a necessidade de garantir a pluralidade de opiniões. A consolidação da democracia nos anos 1990 representa o surgimento de novos atores e uma nova visão política de Estado e da participação da sociedade civil. A compreensão da expressão comunicação pública como mera comunicação estatal torna-se incompatível com a nova realidade fundamentada ainda na expansão dos meios de comunicação em razão das novas tecnologias. A transformação da expressão comunicação pública em um conceito com novo significado, ainda não consensual, é resultado dessas mudanças ocorridas tanto no Estado quanto na sociedade civil.

Segundo Brandão (2007, p. 9), a comunicação pública é aquela “que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”. Este conceito ainda está em construção e assume múltiplos significados, variando conforme o autor, país e contexto em que é utilizado.

Tamanha diversidade demonstra que a expressão ainda não é um conceito claro, nem mesmo uma área de atuação profissional delimitada. Pelo menos por enquanto, comunicação pública é uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades e pode-se dizer que é um conceito em processo de construção (BRANDÃO, 2007, p. 1).

Outros autores brasileiros trabalham com definições semelhantes à estabelecida por Matos (2007) entende que a comunicação pública como o debate que se dá na esfera pública entre Estado, governo e sociedade sobre temas de interesse coletivo, configurando-se como um processo de negociação, através da comunicação, próprio das sociedades democráticas. Duarte (2007) destaca que a comunicação pública centraliza o seu processo no cidadão, “[...] não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável” (DUARTE, 2007, p. 61). Na análise de Duarte, que consideramos bastante apropriada ao debate que queremos travar, comunicação pública transcende o sentido de mensagem, incluindo a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não procura por desconhecer sua existência. O autor defende a comunicação entrelaçada ao protagonismo em que a pessoa é estimulada a expressar suas posições sabendo que será ouvida com interesse e receberá o atendimento adequado. Para que a comunicação pública se efetive, Duarte aponta condições:

a viabilização da comunicação exige informação, mas também credibilidade dos interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos, facilidade de acesso e uma pedagogia voltada para quem possui mais dificuldades (DUARTE, 2007, p. 64).

Para Silva (2003), a comunicação pública é, em si, uma expressão tautológica, pois todo processo de comunicação de massa é, por natureza, público. Na avaliação do autor, a expressão é costumeiramente designada para as atividades midiáticas originárias do poder público, apesar de ser essa uma visão restritiva, já que a comunicação pública é instaurada no âmbito da esfera pública e espaço público. Esses são “conceitos mais amplos e tradicionalmente associados muito mais à sociedade civil do que propriamente ao Estado ou ao governo” (SILVA, 2003, p. 58).

Nesses autores, quatro conceitos são recorrentes para explicar a comunicação pública: cidadania, cidadão, esfera pública e espaço público. Com relação ao cidadão, esse pode ser compreendido como uma pessoa que possui direitos civis, políticos e sociais resguardados pelo Estado. Desta forma, a cidadania “é exercer em plenitude os direitos e assumir os deveres impostos pela Lei. O vínculo de cidadania estabelece direitos e obrigações da pessoa com o Estado, facultando aos cidadãos prerrogativas para o desempenho de atividades políticas” (DUARTE; VERAS, 2006b, p. 18).

Já a esfera pública seria “[...] um conjunto de espaços físicos e imateriais em que os agentes sociais podem efetivar sua participação no processo de comunicação pública” (MATOS, 2007, p. 52). A esfera pública, explica, ocorre em uma multiplicidade de espaços públicos onde circulam as informações dos diversos agentes da sociedade, como “do Governo, de sindicatos, de ONGs, de empresas, dos partidos, dos movimentos sociais, dos grupos étnicos, das igrejas” (MATOS, 2007, p. 52). Os veículos de comunicação tradicionais também compõem a esfera pública, apesar de poucas vezes reproduzirem a pluralidade de opiniões e pensamentos e fortalecerem a cidadania, como preconiza a comunicação pública. Silva destaca que essa esfera pública e os espaços públicos foram-se tornando mais complexos e difusos ao longo do tempo:

ao longo dos séculos houve, portanto, não só um redimensionamento da polis em diversos espaços públicos, como foram criados espaços próprios para o cotejo das idéias, ou seja, a esfera pública, caracterizada inicialmente pela sala de visita, pelos cafés, pelos teatros e, por fim, pelo surgimento de uma imprensa, que passou a abrigar tanto a ‘publicidade crítica’ (a tribuna das idéias) quanto a publicidade dos patrocinadores [...] (SILVA, 2003, p. 60).

Conforme Monteiro (2007), as conceituações propostas por Brandão, Matos, Silva e outros autores brasileiros como Maurício Lara e Maria José da Costa Oliveira têm como base os trabalhos sobre comunicação pública do francês Pierre Zémor. Em 1995, Zémor, como presidente fundador da associação francesa Communication Publique, escreveu o livro *La communication publique*, que, a partir de um resumo traduzido livremente pela professora Elizabeth Brandão, passou a ser referência obrigatória para estudantes e profissionais interessados no assunto. Brandão conta como ocorreu a difusão do pensamento de Zémor no Brasil:

no final da década de 90, quando se começava a discutir comunicação pública como conceito, não havia bibliografia adequada para ser usada com alunos, o que me levou a fazer uma tradução adaptada do livro de Zémor. A tradução correu entre alunos e no meio do grupo de comunicadores de Brasília e acabou por se tornar um marco decisivo na concepção de comunicação pública (BRANDÃO, 2007, p. 14).

Para Zémor (2003), o domínio da comunicação pública se define pela legitimidade do interesse geral. Assim, esta comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois, quando buscamos assegurar o interesse geral, trabalhamos com transparência.

A comunicação pública acompanha, portanto, a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, a tomada de decisão pública. As mensagens são, em princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, da mesma forma como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos (ZÉMOR, 2003, p. 76).

Segundo Zémor, as finalidades da comunicação pública e das instituições públicas devem estar associadas. Com base neste pensamento, ele define quatro funções da comunicação pública: a de informar, ou seja, dar conhecimento, prestar conta; a de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; a de contribuir para assegurar à relação social o pertencimento, a tomada de consciência do cidadão enquanto protagonista; e, por fim, a de acompanhar as mudanças comportamentais ou de organização social.

Desta forma, a comunicação pública se configura como importante instrumento para assegurar a democracia<sup>3</sup> no espaço público: “o espaço público, por definição, aberto a todos e que não deve ser opressor das liberdades, freqüentemente é ameaçado de ser manipulado por atores ou pela mídia, que é quando são perdidos de vista os interesses gerais ou os direitos do homem” (ZÉMOR, 2003, p. 77).

É clara a defesa, pelo autor, do poder público, ou seja, do Governo como principal guardião da comunicação pública, atribuindo a este ente a incumbência de utilizá-la como um instrumento de regulação, para assegurar o equilíbrio dos sistemas complexos que formam os países modernos. Ainda nessa mesma linha, Zémor diz que o poder público precisa usar as mensagens públicas com o intuito de proteger, o que em uma democracia seria veicular e difundir direitos e obrigações dos cidadãos e das instituições públicas, sejam relativas à segurança dos bens ou das pessoas, tratando-se de recomendação, prevenção ou repressão, quer diga respeito ao social ou à saúde.

A comunicação pública poderia também ser usada na antecipação das demandas sociais, função de que, também, o poder público deve estar à frente. Para o pensador francês, “os atores privados não estão naturalmente preparados para assumir os riscos da coletividade e mais ainda de seu futuro longínquo” (ZÉMOR, 2003, p. 79). Se a finalidade da iniciativa privada é o lucro, as ações que não apontam para este fim não serão objeto de interesse, cabendo esta tarefa ao poder público. Entre estas, estão a educação geral, a proteção ao meio ambiente, ordenação do território, os investimentos em longo prazo e as reservas financeiras. Zémor (2003) afirma que a comunicação pública sobre estes temas faz-se com o inconveniente suplementar de acompanhar as políticas e as estratégias cujos resultados não serão adquiridos e visíveis senão em um ou vários decênios, ou seja, apresenta-se, assim, mais um desafio para a comunicação pública, que é o de superar o caráter imediatista dos governos na relação com os seus públicos.

Outra característica da comunicação pública, apontada por Zémor, é a ambivalência com os seus receptores, no caso os cidadãos: “ao mesmo

---

3 Trabalhamos com o conceito de democracia fundamentado na teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a essência do regime democrático está no fato do poder residir no povo. A democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos se distingue da Monarquia, como Governo de um só, e da Aristocracia, como Governo de poucos.

tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas” (ZÉMOR, 2003, p. 79). Por isso, a comunicação pública deve ir além do que pregam os princípios utilizados na publicidade e *marketing*, onde o objetivo principal é vender um produto, convencer o receptor ou ajustar a oferta e a demanda conforme o interesse da empresa/entidade emissora da mensagem. Mimetizar as formas publicitárias faz perder de vista as funções da comunicação pública, que, em uma democracia, são informativas, didáticas, respeitadas quanto ao debate, contraditória e atenciosa no que se refere ao sentido do coletivo, garantidora da pluralidade de opiniões.

Zémor sugere a adoção de instrumentos, por parte do poder público, capazes de receber as demandas do cidadão. Ele cita como exemplo o caso da comunicação francesa:

O Estado consentiu em descer de seu pedestal e falar, escutar e até dialogar com estas pessoas, os cidadãos, que não constituíam, até então, senão uma massa indiferenciada onde eram etiquetados como, “contribuinte”, “eleitor”, “usuário” e outros. A palavra de ordem foi tratar o cidadão como o “cliente do serviço público”, isto é, tratava-se de satisfazê-lo, de antecipar seus desejos, de seduzi-lo, sob a inspiração dos ensinamentos consumistas (ZÉMOR, 2003, p. 79-80).

Apesar de o pensamento do autor acima citado ter-se difundido entre os principais autores brasileiros que estudam a comunicação pública, houve uma adaptação das bases conceituais do francês à realidade do Brasil. A principal delas é que, ao contrário do que sugere Zémor, a comunicação pública não estaria sob a guarda do Governo e nem caberia somente ao poder público promovê-la e disseminá-la:

No Brasil, há por parte dos estudiosos nacionais a preocupação de explicar o que a comunicação pública não é, apesar de ainda não se ter chegado a um acordo sobre o que ela é ou deveria ser. E o foco da atenção da maior parte dos autores é ressaltar que a comunicação pública não é comunicação governamental e diz respeito ao Estado e não ao Governo (BRANDÃO, 2007, p. 15).

Quando Brandão (2007) destaca que a comunicação pública pertence ao Estado, o Governo passa a ser, então, um dos seus promotores –

talvez o principal –, mas de forma alguma o único. Desta maneira, os três setores do Estado podem e devem ser indutores da comunicação pública. O Primeiro Setor é tido como as organizações governamentais no âmbito municipal, estadual e federal. O Segundo Setor é o mercado, ou seja, o conjunto de empresas privadas, organizações que visam ao lucro. Já o Terceiro Setor é composto de organizações sem fins lucrativos, que possuem o foco na ação voluntária praticada no âmbito não-governamental, que dá “continuidade às praticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de múltiplas manifestações na sociedade civil” (FERNANDES, 1994 apud IOSCHPE, 1997, p. 27).

A contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é indiscutível, afirma Matos (2007). No entanto, a autora alerta que é preciso “sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública” (MATOS, 2007, p. 54). Duarte (2007) na mesma linha, afirma que a comunicação pública possui “natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas” (DUARTE, 2007, p. 61). Para o autor, a prática da comunicação pública implica assumir espírito público e privilegiar o interesse coletivo em detrimento dos interesses pessoais e das corporações.

De acordo com Duarte, em outros países, o conceito de comunicação pública assume diferentes significados, que se afastam do pensamento de Zémor (2003), a maior referência na academia brasileira. O autor, baseando-se em estudo realizado por Fonseca Júnior (2006), exemplifica que, nos Estados Unidos e na América Central, a comunicação pública se aproxima da comunicação organizacional. Do ponto de vista organizacional, a comunicação pública, no ambiente interno, atuaria na promoção de mudanças organizacionais, no desenvolvimento organizacional e na busca pela satisfação dos empregados. Já no ambiente externo, ela seria responsável por atividades de publicidade de produtos e serviços, relações públicas e gerenciamento de questões públicas, bem como na construção da imagem organizacional.

Brandão (2007) identifica cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional onde o termo comunicação pública é aplicado, no Brasil e no mundo. Na primeira área, é identificada com os conhecimentos e técnicas da área de comunicação organizacional. Sob essa ótica, a comunicação pública seria uma área que trata de analisar a comunicação no interior das organizações e entre ela e seus públicos, buscando estratégias e soluções. A principal característica da comunicação pública como comunicação organizacional seria tratar a comunicação de forma estratégica e planejada, visando criar relacionamentos com os diversos públicos e construir uma identidade e uma imagem dessas instituições, sejam elas públicas e/ou privadas.

Na segunda área, a comunicação pública estaria identificada com a comunicação científica. Essa “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” (BRANDÃO, 2007, p. 3).

A comunicação do Estado e/ou governamental travestida de comunicação pública seria a terceira área. Na prática, essa é uma dimensão que posiciona o Estado ou o Governo como responsáveis em estabelecer fluxos informativos e comunicativos com os seus cidadãos. Para Brandão (2007), pelo viés maior do Estado, a comunicação pública seria um processo comunicativo das diversas instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania, como os órgãos governamentais, as Organizações Não-governamentais (ONGs), associações profissionais, associações comunitárias, enfim, o denominado terceiro setor, assim como outras instâncias de poder do Estado, como conselhos, agências reguladoras e empresas privadas que trabalham com serviços públicos, como telefonia, eletricidade etc.

Pelo viés governamental, a comunicação pública é utilizada pelos governos para construir a sua agenda pública e prestar contas, bem como para estimular o engajamento dos cidadãos nas políticas propostas e buscar o reconhecimento das ações já promovidas. “Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e são de interesse público” (BRANDÃO, 2007, p. 5). Neste cenário, a proposta

se assemelha aos princípios defendidos por Zémor (2003), conforme os exemplos apresentados por Duarte:

[...] informar e prestar contas sobre as suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país (eleições, [...] o referendo sobre a comercialização de armas de fogo e munições); proteger e promover a cidadania (campanhas de vacinação, acidente de trânsito etc.), ou convocar os cidadãos para o cumprimento dos seus deveres (o “Leão” da Receita Federal, alistamento militar) (DUARTE, 2007, p. 5).

Na quarta área, a comunicação é identificada como comunicação política, que, conforme Brandão pode ser praticada em duas vertentes: pela utilização de instrumentos e técnicas de comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos tanto dos governos quanto dos partidos; a segunda vertente dar-se-ia nas disputas perenes entre 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.

Já na quinta área, a comunicação pública é entendida como as estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Conforme destacamos anteriormente, os princípios adotados pelos movimentos sociais e Terceiro Setor, como democracia, cidadania e engajamento social, foram os que mais influenciaram a academia brasileira na busca de uma conceitualização para comunicação pública.

## **2.2 - Raízes da Comunicação Pública no Brasil**

Uma análise do uso da expressão comunicação pública desde o início do século XX, no Brasil, conota o sentido de comunicação governamental, principalmente relacionada à implantação da radiodifusão e, mais tarde, da televisão pública. “No Brasil, a implantação da radiodifusão (anos 20) consagrou a expressão comunicação pública, entendida como comunicação estatal. Isto é, o termo era utilizado em contraste com a comunicação do setor privado” (MATOS, 2007, p. 49).

Na mesma linha de análise de Matos, Silva (2003) explica que o sistema público de comunicação previsto na Constituição Federal de 1988 jamais foi regulamentado, reforçando um “entendimento difuso, que ora confunde o público com a radiodifusão estritamente estatal (Radiobrás, por exemplo; A Voz do Brasil, outro exemplo) ou a radiodifusão de finalidade cultural e educativa sob controle do Estado” (SILVA, 2003, p. 67). A rigor, falta o disciplinamento do sistema público, previsto no Art. 223 da Constituição Federal (1988), nas atividades de radiodifusão de sons e imagens de forma complementar aos sistemas privado e estatal. O sistema privado é bastante conhecido: são as concessões exploradas pela iniciativa privada. O sistema estatal tem como exemplos que se encaixam nessa proposta de radiodifusão cultural e educativa a TV Cultura e emissoras de rádio sob controle do Estado, como é a Rádio Nacional ou a Radio Cultura, no Distrito Federal.

Mais recentemente, um segmento da radiodifusão estatal, que Silva denomina de canais estatais de acesso público, tem procurado autoidentificar-se como pertencente ao segmento da comunicação pública. Entre estes, estão a TV Senado, TV Câmara, TV Justiça e o canal NBR, da Radiobrás. Estes canais atendem ao Estado na sua organização contemporânea – Executivo, Legislativo e Judiciário –, cada um deles tendo criado os seus sistemas de comunicação social inspirando os Estados a trilharem o mesmo caminho. No Ceará, por exemplo, o Poder Legislativo construiu um diversificado sistema de comunicação social com rádio, tevê, jornal, sítios na internet e revistas. A Prefeitura de Fortaleza, da mesma forma, prepara-se para pôr no ar uma televisão, e até as Forças Armadas entraram no ramo da radiodifusão com a Rádio Verde Oliva.

Para Silva (2003) não se deve questionar o caráter público e a função pública de serviços de radiodifusão originários do Estado e do Governo – desde que não sejam usados para fins eleitorais e políticos. Na análise do autor, entretanto, o que a Constituição de 1988 tinha como objetivo era dotar o país de um sistema de radiodifusão independente, sem as interferências políticas dos governos e sem seguir a ditadura imposta pelos índices de audiência, como ocorre com a programação das emissoras comerciais. A ideia da Constituinte de 1988, e que nunca foi posta legalmente em prática, seria um segmento equidistante do Governo e do Mercado, bem claro na expressão “princípio da complementaridade” pre-

visto no art. 223, do Capítulo V da Constituição Federal (1988), que trata da Comunicação Social.

No Brasil, apesar do já citado esforço da área acadêmica no sentido de buscar uma definição mais nítida para o que seria a comunicação pública, relacionando-a ao exercício da cidadania e praticada por múltiplos agentes – governo, sociedade civil e até setor privado –, permanece a tendência de associar o termo apenas à comunicação feita pelos órgãos do Governo, substituindo, inclusive, outras denominações tradicionais, tais como comunicação governamental, comunicação política, publicidade governamental ou propaganda política.

Entendemos que a adoção de uma nova terminologia – comunicação pública no lugar de comunicação governamental – não é casual ou se dá por mero modismo, mas reflete a necessidade de legitimação do processo de comunicação realizado no âmbito do Estado, de uma forma geral e, principalmente, no poder público. Essa nova comunicação do Governo não quer ser confundida com a existente no passado recente da história política do Brasil, sobretudo no período do regime militar. Na prática, a intenção é afastar-se de expressões como *marketing* ou propaganda política e publicidade governamental, que remetem à tentativa de persuadir e convencer a população, no clássico jogo de manipulação das massas. “O uso histórico dessas expressões obrigou à busca e à adoção de uma terminologia que fosse compatível com a nova realidade política do país, identificando a comunicação com uma prática mais democrática” (BRANDÃO, 2007, p. 9-10).

Notamos, entretanto, que a assimilação pela área acadêmica do conceito de comunicação pública, tanto no Brasil quanto no mundo, encontra raízes muito mais fortes no esforço da sociedade civil em democratizar o acesso à informação e difundir as práticas de comunicação entre todos os segmentos da população, sobretudo os marginalizados. Lembrando que isso não exclui a capacidade do governo de promover a comunicação pública.

A expressão comunicação pública começou a ser efetivamente adotada no Brasil a partir da década de 1970, quando se iniciavam os debates sobre direitos e políticas de comunicação. Na opinião de Brandão (2007), a raiz histórico-sentimental da proposta da comunicação pública no Bra-

sil e na América Latina pode ser compreendida por dois fatores: a) os debates sobre desenvolvimento/subdesenvolvimento que dominaram o cenário dos anos 1950 e 1960; b) a influência da concepção idealística de comunicação social da Igreja Católica latino-americana, aliada ao ideal histórico da comunicação.

No âmbito do debate sobre desenvolvimento/subdesenvolvimento, nos anos 1950 e 1960, autores como Mattelart entendem que houve “uma metamorfose da ideologia do progresso em ideologia do desenvolvimento e, neste momento, a comunicação de massa com seus instrumentos, técnicas e estratégias passava a ser crucial para atender os objetivos das nações” (MATTELART, 1994 apud BRANDÃO, 2007, p. 22). No contraponto à função desenvolvimentista, cuja comunicação de massa era um dos instrumentos, o pensamento de esquerda na América Latina constrói uma sólida produção crítica, especialmente nas áreas de sociologia, educação e comunicação, propondo caminhos para um desenvolvimento próprio, em confronto com os modelos importados e, a cada momento, enfrentando e questionando as teses desenvolvimentistas. A comunicação pública, neste aspecto, encontra fortes raízes no pensamento esquerdista.

Um dos ambientes onde foi estudado o tema desenvolvimento e suas questões correlatas, como imperialismo, dependência, alienação, dominação ideológica e questão nacional, foi a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Nessa entidade, foram desenvolvidas correntes teóricas que colocavam em análise a atuação dos meios de comunicação de massa no contexto da dependência, buscando denunciá-los como um dos mais importantes instrumentos de dominação ideológica de classes dominantes e de manutenção do *status quo*. Paralelamente aos estudos que questionavam a comunicação de massa no campo acadêmico e cultural, práticas de comunicação e artísticas procuravam “engajar no processo de desenvolvimento parcelas marginalizadas da sociedade, populações e países que precisavam ter voz” (BRANDÃO, 2007, p. 26).

Essa luta pela democratização dos meios de comunicação teve como marco a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic), nas décadas de 1970 e 1980. Sintonizada com os mesmos princípios já debatidos na Unesco, em relação à nova ordem econômica mundial, quando se buscava maior justiça na estrutura de comunicações e de in-

formação em todo o mundo, a Nomic defendia o fim do sentido único nos sistemas de comunicação oportunizando aos povos dos países em desenvolvimento participar dos fluxos de informação através da produção e disseminação de seus próprios conteúdos. Para isso, o movimento levantava algumas bandeiras que permanecem atuais, como o pluralismo de informações, a liberdade de imprensa, fim dos monopólios nas comunicações, liberdade dos jornalistas com responsabilidade, dentre outras.

Essa nova proposta de comunicação pública e democrática foi assimilada e praticada pela Igreja Católica da América Latina, que estimulou ações alternativas de comunicação com o intuito de contribuir para a libertação das populações e estimular o exercício da cidadania. Na prática, a intenção era incorporar os segmentos minoritários e marginalizados das sociedades latino-americanas. “Se uma frase fosse capaz de resumir esta conjunção ideológica e aparentemente improvável entre o pensamento da esquerda e o catolicismo, a frase seria ‘dar voz aos que não têm voz’” (BRANDÃO, 2007, p. 27). As raízes da preocupação da Igreja com comunicação estão no Concílio Vaticano II, especialmente em um de seus documentos, a encíclica papal *Inter Mirifica*, de 1963, que marca a posição oficial da Igreja sobre o uso dos meios de comunicação social.

No Brasil, foi criada a União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC) reunindo estudiosos de comunicação da academia e da própria Igreja Católica do porte de Luiz Beltrão, Anamaria Fadul, Dom Paulo Evaristo Arns, padre Geraldo Magela Teixeira.

Na análise de José Marques de Melo, a UCBC formou-se na onda da “comunicomania”<sup>4</sup> ou moda da comunicação, mas, pelo pluralismo de sua constituição, preservou-se das tendências que fluíram ou repercutiram no cenário local e internacional, com seus integrantes focados na análise dos problemas comunicacionais da nossa realidade em busca de caminhos que pudessem colocar “a tecnologia das mídias a serviço da comunhão, do progresso e da liberdade humana” (MELO, 1976, p. 9).

Analisando a responsabilidade da Igreja sobre o fenômeno da “incomunicação social”, este entendido como a marginalização social de

---

4 O autor chama de comunicomania a efervescência acrítica em torno das ideias de Edgar Morin, Marshal MacLuhan, Humberto Eco, Roland Barthes em contraste com o momento peculiar vivenciado de censura à imprensa, florescimento da pornochanchada, integração nacional através das telenovelas, indução ao consumismo como valor de um país moderno.

indivíduos e de grupos em decorrência de vários fatores, tais como sistema de classes, processos de aculturação, inadequação de mensagens à capacidade cognitiva do público, o padre Geraldo Magela Teixeira considera modesto o decreto do Concílio Vaticano II que trata da comunicação. Já a Instrução Pastoral *Communio et Progressio*, do Papa Paulo VI, é definida por ele como “tecnicamente perfeita”, mas indaga como operacionalmente a Igreja adotou os princípios preconizados no documento papal. Sobre o rádio, uma das formas mais tradicionais de comunicação da Igreja, ele afirma:

Prevalece uma velha tentação para o pieguismo, para a exploração da religiosidade popular, sem um esforço mais corajoso de transformação do rádio em instrumento de promoção cultural, de coesão e mobilização das comunidades, de valorização da genuína e rude arte popular contra o rolo compressor da indústria cultural, que satura as emissoras católicas de um musical de enorme frequência alienígena e total conteúdo alienante (TEIXEIRA, 1972, p. 120).

A partir de posicionamentos como este, surgem, no âmbito da Igreja Católica, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que se tornaram instrumentos pelos quais a sociedade civil<sup>5</sup> pôde envolver-se em ações coletivas, driblando a repressão da ditadura militar. As CEBs passaram a integrar a estrutura das tradicionais paróquias, reproduzindo-se em milhares de pequenos núcleos voltados aos problemas das “comunidades” do entorno, permitindo que a “Igreja dos Pobres” viesse a constituir, no Brasil, na década de 1970, as primeiras estruturas que, nos anos 1980, passariam a ser denominadas movimentos sociais.<sup>6</sup> “A CEB era a Comunidade. Multiplicando-se faria melhor, pela articulação dos pequenos grupos, o que a paróquia deveria e não conseguira fazer: recobrir a sociedade com os vínculos regeneradores da comunidade eclesial” (FERNANDES, 1994, p. 40).

---

5 Segundo Duarte, sociedade civil é a esfera aonde se dão as relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais fora do terreno das relações políticas e estatais. Atualmente, o conceito tem sido associado à mobilização das forças sociais identificadas com um determinado objetivo.

6 Há controvérsias sobre o conceito de movimento social. Para alguns, toda ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto é movimento social, independe do alcance ou do significado político ou cultural da luta. Em outra linha de pensamento, encontra-se o enfoque que considera movimento social apenas um número muito limitado de ações coletivas de conflito: aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais tendo em vista a passagem de um tipo de sociedade para outro.

Os movimentos sociais enraizados na Igreja Católica envolveram também importantes ações de comunicação, paralelas às de educação, e vice-versa. Uma das mais importantes foi o Movimento de Educação de Base (MEB), criado em 1960, através de convênio firmado entre a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Inspirado na experiência pioneira de Dom Eugênio Sales, no Rio Grande do Norte, o movimento contava com escolas radiofônicas em várias regiões do País, com programas de alfabetização e educação fundamental. O embrião do MEB foi o Movimento de Natal, no Rio Grande do Norte, surgido em 1958, pela iniciativa dos jovens sacerdotes Eugênio Sales e Nivaldo Monte. Na experiência potiguar, as escolas radiofônicas eram utilizadas como instrumento para desenvolver uma orientação básica de alfabetização e despertar a consciência crítica sobre os problemas da população, ao mesmo tempo que essa instrução ocorria na fé católica. Na mesma linha, adotando o método de alfabetização Paulo Freire, pessoas ligadas à Igreja Católica criaram o Movimento Popular de Cultura do Recife.

Os debates sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, nas décadas de 1950 e 1960, e a paralela comunicação libertária da Igreja Católica latino-americana promoveram uma espécie de conjunção marxismo e cristianismo, formando uma base que influenciou o pensamento comunicacional na área acadêmica do Brasil e, por consequência, estabeleceu os princípios conceituais da comunicação pública, influenciando, de maneira significativa, em pleno período da ditadura militar, as propostas de políticas públicas para o campo de comunicação, seja junto ao MEC, seja junto ao Ministério das Comunicações, ou contribuindo para os fundamentos de uma política pública de comunicação. O paradigma da comunicação pública como instrumento de construção da cidadania foi consolidado, de acordo com Brandão (2007), pela mistura de rebeldia, idealismo e dor da resistência que marcaram os anos 1960 a 1980, na América Latina, e que forjaram a construção de um campo de conhecimento ideologicamente engajado. A autora detalha como ocorreu a influência ideológica desses movimentos no desenvolvimento do conceito de comunicação pública:

Seu ideário defendeu a liberdade dos países de periferia tiranizados pelo sistema capitalista que caminhava para a inelutável globalização, lutou pela igualdade de condições de acesso e produção de informações e pregou que a fraternidade era possível se a comunicação fosse o grande instrumento de conscientização e mudança.

Este paradigma militante vivificou no século XX o Ideal Iluminista e produziu um campo de conhecimento comprometido e sonhador: a grande utopia da comunicação. E que, contra todos os prognósticos, de uma ou outra forma, se perpetua na comunicação pública (BRANDÃO, 2007, p. 29).

Silva (2003) avalia, na mesma linha de Brandão, a comunicação pública como um fenômeno que vem eclodindo nas últimas três décadas, resultante da maior participação da sociedade civil organizada e engajada na vida pública, tendo-se em conta dois fatores: o primeiro, a onda neoliberal que resultou na redução ou retirada do Estado, refletido tanto por meio dos processos de privatizações quanto das denominadas pelo autor como publicizações – por via das Organizações Sociais (OSs) e Organizações Cíveis de Interesse Público (Oscips); o segundo fator seria a onda de expansão e avanços institucionais da sociedade civil, especialmente, por meio da atuação das Organizações Não-governamentais (ONGs),<sup>7</sup> assumindo numerosos segmentos que foram simplesmente abandonados pelo Estado ou terceirizados por este. De acordo com Silva (2003), esse movimento caracteriza o que Grau (1998) denominou de redefinição do público através da sociedade e que Fernandes (1994) qualificou de privado, porém público, bem como um fenômeno inverso ao que ocorreu nos primórdios da constituição da chamada sociedade civil burguesa (Hegel) e da esfera pública burguesa (Habermas), quando a burguesia mercantil, enquanto classe social determinava os fatores predominantes de uma vida pública e que eram a liberdade de mercado e a liberdade de opinião.

O surgimento de uma sociedade civil organizada amplia-se no período pós-1964, com o fim do regime militar, em 1985, e com a constituição de verdadeiras redes de movimentos sociais<sup>8</sup> e a consolidação do Terceiro Setor, o que era e ainda é uma tendência mundial. Na década de 1980, uma verdadeira explosão de demandas sociais produziu um fenômeno

---

7 As ONGs são também um dos principais instrumentos de cidadania, no âmbito do Terceiro Setor, que se diferenciam pela sua formalidade, legalidade e organização estável, conforme a legislação específica de cada país. Como bem explica Tenório (2001), essas organizações não fazem parte do Estado nem a ele estão vinculadas, mas se revestem de caráter público à medida que se dedicam a causas e problemas sociais e que, apesar de serem sociedades civis privadas, não têm como objetivo o lucro, e sim o atendimento das necessidades da sociedade.

8 As Redes de Movimentos Sociais (networks), como nos apresenta Ilse Scherer-Warren, caracterizam-se pela associação de movimentos sociais com Organizações Não-governamentais (ONGs), instituições internacionais de filantropia e com órgãos do próprio Estado, além de outrem, constituindo complexas cadeias, que, muitas vezes, abordam várias temáticas, defendem diversos direitos e representam os mais variados atores sociais. As estruturas formais destas seriam instáveis e de difícil elucidação.

denominado, por alguns autores brasileiros, de “Era da Participação”.<sup>9</sup> A sociedade civil brasileira desgarrou-se dos aparelhos estatais e passou a integrar a agenda e a interferir na política nacional, bem como a exigir políticas de comunicação mais democráticas e libertárias como forma de construir a cidadania. Neste momento de redemocratização do Brasil, os movimentos sociais ganham novas expressões, tendo como fundamento ideológico, em sua grande maioria, a Teologia da Libertação.<sup>10</sup>

De fato, os movimentos sociais participaram diretamente do processo de redemocratização no País e consolidaram a presença do Terceiro Setor no Brasil, onde o termo está mais associado ao ideal de sociedade civil e cidadania, pois denota “um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. É o surgimento de uma esfera pública não-estatal e de iniciativas privadas de sentido público” (IOSCHPE, 1997, p. 2). De acordo com Silva, hoje, o Terceiro Setor adquiriu uma dimensão equivalente à décima economia do mundo. “Embora não seja mercadológico, no sentido de transações econômicas, esse segmento capta um volume muito alto de recursos e ocupa (voluntariamente) milhões de pessoas e emprega (remuneradamente) outros milhões” (SILVA, 2003, p. 59).

Os novos movimentos sociais, chamados também de NMS, após a abertura democrática, permitiram que a comunicação pública no Brasil, na prática, rompesse as fronteiras do Estado e do Governo. Silva (2003) cita como exemplo o Movimento dos Sem-Terra (MST) e o Greenpeace. “De uma forma muito dilatada poder-se-ia dizer que, por exemplo, o Movimento dos Sem-Terra (MST) estaria produzindo ações comunicacionais de natureza pública, pois se trata de um movimento social, sem fins lucrativos e afeto a uma questão pública – a da terra” (SILVA, 2003, p. 64).

Foi no início da década de 1980, por exemplo, que surgiu a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, movimento ci-

---

9 Ver Gohn (1997).

10 A teologia da libertação é complexa. Seu conceito parte das posições mais radicalmente marxistas até as que propõem a responsabilidade do cristão para com os pobres e os oprimidos no contexto da teologia eclesial católica. Esta, na América Latina, representou nova hermenêutica da fé cristã, ou seja, uma nova forma de compreensão e de realização do cristianismo na sua totalidade. Ela mudou todas as formas da vida eclesial: a constituição eclesial, a liturgia, a catequese, as opções morais, que passaram a ter, a partir dos anos 1980, os pobres e a solidariedade como temática principal. Além de promover esta nova interpretação do Cristianismo, apresentou este como práxis de libertação. A libertação passa a ter uma denotação política e torna-se o guia rumo à ação política.

vil que congregou entidades, profissionais e intelectuais, com o objetivo de apresentar propostas de políticas de comunicação à Constituição Federal de 1988, debater as questões relativas aos direitos à comunicação, bem como lutar pelo fim do monopólio no setor. Nesse contexto, “a expressão comunicação pública já era utilizada, mas, como explicou Daniel Herz, entendida como comunicação estatal, própria do Estado, ou seja, como forma de distingui-la da comunicação realizada pelo setor privado” (BRANDÃO, 2007, p. 20). Posteriormente, o movimento que atuou durante a Constituinte transformou-se em um movimento coletivo reunindo várias entidades, capilarizado em todos os Estados, com o nome de Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

Outro exemplo de como os movimentos sociais tiveram importante participação, no sentido de forjar as novas acepções da comunicação pública, como promotora da cidadania, está no surgimento da radiodifusão comunitária, iniciada nos anos 1970 e intensificada nas décadas seguintes. Com efeito, “a radiodifusão comunitária poderia preencher os requisitos para ser compreendida como um genuíno espaço público” (SILVA, 2003, p. 68). Conforme o autor, em 2003, tendo como base os dados do Ministério das Comunicações, esse segmento aparecia como o de maior crescimento entre os serviços de comunicação eletrônica. Há estimativas de que, no Brasil, existam pelo menos 10 mil emissoras de baixa frequência modulada, em maior parte, na condição de ilegalidade, ou seja, sem autorização para funcionar. Esta expansão se dá a despeito de todas as dificuldades impostas ao segmento.

A Lei 9.612/98, que regulamenta a radiodifusão comunitária, exige a formação de associações e conselhos plurais, efetivamente comunitários, desvinculados de partidos, tendências políticas ou religiosas, entre outras numerosas exigências para uma concessão que só permite uma potência de 25 Wats, ou seja, o alcance de um km de raio, limitando sua abrangência a um espaço territorial ínfimo, no máximo um bairro. São tantas as dificuldades, que, segundo a Organização Coletivo Brasil de Comunicação Social Intervozes, o prazo médio entre o início e o fim de um processo de concessão de Rádio Comunitária é de sete anos. Já as rádios comerciais, conforme experiência desta pesquisadora na Comissão de Ciência Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, tem uma tramitação célere e o vencimento dos prazos de concessões não é impedimento para seu funcionamento.

A partir da década de 1990, surge, no Brasil, um outro conceito também com raízes nos movimentos sociais e no Terceiro Setor, o de jornalismo público, que se associa ou se complementa ao da comunicação pública. O jornalismo público teve origem nos Estados Unidos e, no Brasil, teria como melhor definição o *civic journalism*, ou seja, a de jornalismo cidadão. Entretanto, tem prevalecido a nomenclatura jornalismo público para esse movimento. Novamente, a Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (Unesco) é quem, pioneiramente, lança as bases, através do Programa Informação para Todos, do debate e reflexão sobre a força da informação na sociedade atual. Nos Estados Unidos, surge o Centro de Mídia Independente (CMI), que busca democratizar as práticas jornalísticas “no sentido de permitir ao cidadão comum divulgar notícias, sem qualquer interferência de cunho empresarial” (DEFOURNY, 2009, p. 13). O IMC ramificou-se em 57 países, distribuído pelos cinco continentes, inclusive, no Brasil.

Além do CMI, no Brasil, há poucas experiências que se poderiam enquadrar nessa modalidade de produção de notícias – no *civic journalism* –, entretanto, muito significativas. No Ceará, uma iniciativa de jornalismo público surgiu em 2006, com a criação da Agência da Boa Notícia por um grupo de jornalistas com a proposta de divulgar eventos, livros, produções audiovisuais e outras informações capazes de pautar a temática da paz na mídia local. A Agência de Informação Frei Tito para a América Latina (Adital) é outro exemplo da assimilação do *civic journalism*. Uma das mais articuladas em âmbito nacional é a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), sediada em Brasília e com parcerias em vários Estados. Com o apoio, principalmente, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Andi produz, a partir de Brasília, notícias focadas sobre os direitos da criança e do adolescente, que distribui para todos os meios de comunicação do país. A Agência realiza, sistematicamente, pesquisas, estudos, relatórios e capacitações para profissionais de comunicação sobre a importância do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Os movimentos sociais, muitas vezes representados por instituições formais como ONGs ou Oscips, têm conseguido apoio dos meios de comunicação na defesa e difusão de suas causas, o que também pode ser chamado de *lobby* de causas públicas – de interesse público. A comunicação pública – compreendida como aquela engajada na solução dos problemas da sociedade, da comunidade, ou na promoção de políticas sociais e públicas eficazes – pode ser até mesmo realizada pela iniciativa

privada, que tem, cada vez mais, adotado programas, políticas e ações comunicativas para além dos seus muros. Ultrapassando os efeitos mercadológicos como meio de agregar valor à imagem corporativa, essas práticas podem transcender os limites dos negócios privados, beneficiando tanto os cidadãos mais diretamente ligados a essas empresas e organizações, em ações de cidadania empresarial, quanto os diversos segmentos da sociedade atingidos pela sua oferta de produtos, bens e serviços com os quais mantêm o compromisso da responsabilidade social. Extrapolando o caráter jornalístico e o vínculo com órgãos públicos, vimos a comunicação pública inclusive na produção do imaginário.

São cada vez mais recorrentes as parcerias entre Estado e mídia, empresas e mídia, ONGs e mídia e associações e mídia para a promoção de temas e campanhas de interesse público e mobilizações sociais. Silva (2003) avalia que parcerias com a mídia podem ser muito mais eficazes do que a simples cobrança de atendimento às demandas sociais pelo Estado, citando o caso da distribuição do coquetel anti-HIV para gestantes soropositivas, que evitou a transmissão do vírus da Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (Aids) em cerca de 180 mil crianças. Essa campanha foi planejada pela ONG Instituto Promundo, tendo como porta-voz o combativo sociólogo Herbert de Sousa (Betinho). De fato, o Brasil viveu, na década de 1990, memoráveis mobilizações em torno da Campanha Natal Sem Fome, promovida pelo sociólogo Betinho, e que despertaram a consciência governamental para a necessidade de uma política pública de combate à fome e segurança alimentar.

No âmbito dos meios de comunicação de massa, constatamos, hoje, uma maior abertura ao debate de questões de interesse público e provocadas por entidades do Terceiro Setor. Um exemplo dessa parceria vem ocorrendo nas telenovelas. Produções da teledramaturgia da Rede Globo, como *O Clone* e *Mulheres Apaixonadas*, provocaram o debate sobre temas ligados às políticas públicas e sociais. Exibida pela tevê Globo de 2001 a 2002, a novela *O Clone*, escrita pela novelista Gloria Perez, tendo como pano de fundo a cultura mulçumana, recheou o enredo de problemas sociais desde a dependência química – álcool e drogas –, à campanha contra a dengue. Outro autor que costuma fazer proselitismo social em seus folhetins é o carioca Manoel Carlos. *Mulheres Apaixonadas*, exibida em 2003, tratou de violência doméstica, maus tratos para com os idosos e preconceito contra os homossexuais. No ar, durante esta pesquisa, com *Viver a Vida*, o autor tem chamado a atenção no enredo da novela para o

problema da dependência alcoólica, aborto e, em vários capítulos, personagens alertam sobre os perigos da gripe suína (Influenza, A H1N1).

A autora Glória Perez inaugurou o chamado *merchandising* social nas novelas ainda em 1986. O folhetim Carmem, na extinta Tevé Manchete, misturava depoimentos reais à trama e falou sobre transfusão de sangue e AIDS, com o sociólogo Betinho entre os depoentes. Glória Perez diz aproveitar a capacidade das novelas de envolver milhões de pessoas em torno de uma história fictícia para levantar debates que tragam benefícios à população.

Cada vez mais a comunicação pública pode ser entendida como estratégia de comunicação da sociedade civil organizada, o que não impede que o governo também a promova. Segundo Brandão (2007), comunicação pública engloba, sim, as práticas e formas de comunicação desenvolvidas pelas comunidades, pelos membros do Terceiro Setor e movimentos sociais ou populares. Neste aspecto, confunde-se e é aplicada com a mesma finalidade de termos como comunicação comunitária e/ou alternativa. “Aqui, entende-se a prática da comunicação a partir da consciência de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade” (BRANDÃO, 2007, p. 7).

A partir deste viés de atuação da sociedade civil organizada, o termo comunicação pública passa a ser utilizado como referência às práticas efetivamente democráticas e sociais da comunicação, longe de se deixar levar pelas regras e cobranças mercadológicas da indústria midiática, e entrelaçada com o cotidiano das populações e suas práticas políticas. Por isso, o ideal de comunicação pública presente no pensamento acadêmico latino-americano se identifica com uma comunicação com forte função social e transformadora da realidade.

### **2.3 - Comunicação Governamental no Brasil: da Censura às Tentativas de Praticar a Comunicação Pública**

A comunicação governamental no Brasil, historicamente, poucas vezes, foi pensada como política pública no âmbito dos governos brasileiros e, quando isto aconteceu, a sistematização produzida e o conjunto de leis estabelecido não tiveram como foco o cidadão e muito menos colaboraram com a emancipação da sociedade. Ao contrário, registram um viés de tutela, persuasão, repressão e até mesmo de censura. Levantando-se

um histórico da comunicação governamental no âmbito do Poder Executivo Federal, que sempre foi a grande referência para o restante dos governos do País, notamos que a adoção do termo comunicação pública e de práticas baseadas nessa proposta demoraram a acontecer. Embora o processo de redemocratização tenha-se iniciado na década de 1980, foi somente no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, que começou a se teorizar algo próximo à comunicação pública no âmbito da comunicação do Governo Federal, pensamento que só foi colocado em prática, mesmo assim de forma bastante limitada e até mesmo confusa, no Governo Lula, gestão iniciada em 2003.

Estudiosos apontam como marco de comunicação de governo o período Getúlio Vargas, sob a orientação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP).<sup>11</sup> Criado por decreto presidencial para difundir a ideologia do Estado Novo junto às camadas populares, o DIP atuou como um polvo com tentáculos nas áreas de radiodifusão, divulgação, teatro, cinema, imprensa e turismo, coordenando, orientando, mas, principalmente, censurando. Com uma estrutura altamente centralizada e uma concepção clara de subordinação das informações à ideologia estadonovista, o órgão policialesco exerceu, durante quase uma década, o total controle sobre a comunicação e a vida cultural do País. Não informava, formava. No estudo sobre a colaboração da Revista Manchete à ditadura, Ricardo Constante Martins assim descreve a comunicação de Getúlio Vargas:

no Brasil, a ditadura de Getúlio Vargas cria em 1942 o seu Departamento de Imprensa, e busca promover o governo ditatorial do Estado Novo através da propaganda política que, caracteristicamente personalista, tenta criar uma imagem positiva de Vargas e da ditadura em questão (MARTINS, 1999, p. 2).

A Agência Nacional garantia a uniformização das notícias, distribuídas gratuitamente ou como matérias pagas, e o Departamento de Censura assegurava o filtro que mantinha as empresas privadas sob controle. O rádio viveu um período de expansão, incentivada sua difusão nas escolas, estabelecimentos agrícolas, industriais e comerciais, com o pretexto da promoção da cooperação entre os entes federados. Emblemático desse período foi a criação do programa Voz do Brasil, que permanece até hoje

---

11 Antes do DIP, o Governo criou, em 1931, o Departamento Oficial de Publicidade, que, em 1934, transformou-se em Departamento de Propaganda e Difusão Cultural. No Estado Novo, no início de 1938, o DPDC transformou-se no Departamento Nacional de Propaganda e, finalmente, em dezembro de 1939, transformou-se no DIP.

com transmissão obrigatória no mesmo horário, considerado nobre pela lógica da publicidade, e que divulga as ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No Cinema, foi criado o Cinejornal Brasileiro, também de exibição obrigatória antes das sessões, documentários de curta metragem difundindo e glorificando feitos do governo. A estratégia da comunicação era desviar o foco das ações da ditadura, principalmente entre setores intelectualizados, e a linha de “adulação”, que se não era estimulada pelo Presidente, também não era coibida.

Se bem que o próprio Vargas não fosse dado a alimentar um “culto de personalidade”, permitia à sua agência de propaganda (DIP), tanto através dos seus escritórios nacionais quanto estaduais, a cantar os seus louvores, em publicações como o Brasil de hoje, de ontem e de amanhã, cujo primeiro número foi publicado em 1939. Mesmo assim, Getúlio, indubitavelmente, olhava essa adulação com ceticismo. Aprovava-a, na medida em que absorvia a energia de alguns intelectuais que, de outro modo, ficariam inquietos, preenchendo além do mais a lacuna deixada pela supressão da política democrática (SKDIMORE, 1976, p. 61).

A comunicação voltou a ser negligenciada no curto período democrático pós-Vargas – os governos Juscelino Kubitschek e João Goulart –, como ocorreu no início da República. Como estratégia de governo, a comunicação somente foi retomada na ditadura militar, podendo essa ser analisada em duas frentes. Na relação com os veículos de comunicação, a ditadura, sem a penetração e capilaridade do DIP, porém, com maior truculência, atuou com a mesma ideologia, eficiência e objetivos: propaganda e censura. Neste campo, as principais marcas do período são a censura e a perseguição indistintamente às pessoas físicas e jurídicas que pregassem ou defendessem a liberdade. É um período difícil, que, além da legislação repressiva e centralizadora recebida do Estado Novo, criou novos instrumentos controladores, tais como: a Lei de Segurança Nacional, os Atos Institucionais, cujo símbolo maior é o AI-5, editado em 5 de dezembro de 1968, no Governo Costa e Silva, instrumento ditatorial muito mais poderoso que a própria censura no campo das comunicações. O AI-5 legitimou as ações de um governo que invadiu e destruiu oficinas gráficas, empastelou edições, fechou jornais, principalmente os chamados alternativo, como O Pasquim, Movimento, Opinião, além do Tribuna da Imprensa. Prendeu e torturou jornalistas e quando mais suavemente atuou foi na manutenção da censura prévia com funcionários públicos, absolutamente amestrados no papel de censores, a bater cartão nas redações, decidindo o que seria ou não publicado, ou seja, a informação levada à sociedade era aquela escolhida pelo

governo, tendo como matriz a manipulação dos fatos na tentativa de dar um polimento à ditadura militar.

Além da censura política, em forma de autocensura ou censura prévia, outro instrumento eficaz dos regimes ditatoriais, na sua política de comunicação, foi a pressão econômica, com a suspensão dos anúncios publicitários nos veículos contrários à ditadura e generosas verbas publicitárias aos aliados com o pensamento verde-oliva. O jornal Correo da Manhã denuncia a prática no editorial “Retirada”. Ao anunciar a decisão de abandonar o jornal, a proprietária Niomar Muniz Sodré acusa o governo de sonegar ao periódico as verbas publicitárias, que são financiadas pelo contribuinte e representam 36% do mercado publicitário. Em um estudo sobre a censura no Brasil, Soares aponta também os efeitos colaterais da censura:

Num país em que o Estado desempenha um papel econômico e financeiro fundamental, houve até efeitos secundários, isto é, empresas privadas que, diretamente coagidas ou simplesmente receosas da suspensão de negócios com o Estado, suspenderam a sua própria publicidade. Tal foi o caso da Editora José Olympio, que suspendeu o contrato de publicidade com o Opinião porque aguardava um empréstimo do BNDE. Ofereceu-se, inclusive, para pagar o contrato já feito, mas não desejava que os anúncios saíssem publicados (SOARES, 1999, p. 19).

No rádio e na televisão, a censura alcançava – além das matérias de cunho informativo sobre os movimentos sociais, ações do partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – intelectuais e artistas que discordavam do regime, além de personalidades consideradas inimigas do Estado. O colaboracionismo com a ditadura era premiado na forma de verbas publicitárias e concessões de canais de tevê e rádio. É sob esse signo que floresceu o império das organizações Globo,<sup>12</sup> transformando-se em rede nacional. A empresa chegou a criar um departamento de autocensura alegando que o custo da contratação de altos funcionários aposentados do Serviço Nacional de Informação (SNI) era menor que o prejuízo econômico provocado pelos cortes ou a censura total nas produções. Isso explica porque, na linha de cultura e entretenimento, a censura agiu com mais repressão nas peças teatrais, publicações literárias, como livros e revistas de cunho político, que nas transmissões televisivas.

---

12 Em 1960, apenas 9,5 por cento das residências urbanas tinham televisão; em 1970, a porcentagem chegava a 40%. Por essa época, beneficiada pelo apoio do governo, de quem se transformou em porta-voz, a TV Globo expandiu-se até se tornar rede nacional e alcançar praticamente o controle do setor. Ver Fausto (2002).

Na segunda frente, o Regime militar agiu internamente, criando, ainda no Governo Costa e Silva, a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) centralizando os órgãos governamentais de propagandas, ocupada por profissionais oriundos das forças armadas, não necessariamente jornalistas, com o objetivo de “motivar a vontade coletiva para o esforço de desenvolvimento nacional” (FICO, 1997 apud MARTINS, 1999, p. 78). Havia uma preocupação e cuidado dos militares no sentido de diferenciarem a AERP do DIP, com o receio de que a associação criasse um desgaste maior junto à opinião pública já desencantada com o regime, mesmo os segmentos que inicialmente apoiaram o golpe militar.

É no Governo Médici, sob a direção do coronel Octávio Costa, que a AERP alcança maior sucesso junto à opinião pública, projetando uma imagem positiva do Governo,<sup>13</sup> favorecido pela conjuntura interna de crescimento econômico e, no âmbito externo, baixa de preço do petróleo e aumento do fluxo de capitais investidos no Brasil advindo, principalmente, dos Estados Unidos. Em entrevista a Maria Celina D’Araújo, Gláucio Dillon Soares e Celso Castro, o coronel Otávio Costa defende a comunicação como um contraponto à tensão popular criada pelo radicalismo político:

Não achava que a repressão fosse o único caminho. Estava convencido de que uma campanha de comunicação que substituísse os valores da violência pelos valores da compreensão, do amor ao país, do desarmamento de espíritos, poderia contribuir, ainda que em pequena escala, para que a situação se normalizasse (D’ARAÚJO, 1997 apud MARTINS 1999, p. 80).

Produziu-se então uma comunicação calcada em valores morais com apelos cívicos entrelaçados à ideologia do regime. O Governo gastava milhões com publicidade procurando enaltecer a miscigenação, a generosidade do povo brasileiro, a ideia de um país forte e uma nação coesa. Foi a época do milagre brasileiro e as campanhas tinham um tom ufanista: este é um país que vai pra frente, Brasil, ame-o ou deixe-o:

O governo Médici não se limitou à repressão. Distinguiu claramente entre um setor significativo, mas minoritário da sociedade, adversário do regime, e a massa da população que vivia um dia a dia aceitável nesses anos de prosperidade econômica. A repressão se

---

13 No pior período da ditadura, o Presidente Médici alcançou, em pesquisa realizada pelo Ibope, em julho de 1971, 82% de aprovação. Ver Gaspari (2003).

dirigiu ao primeiro grupo, enquanto a propaganda se destinou a pelo menos neutralizar o segundo (FAUSTO, 2002, p. 267).

Heloiza Matos analisou a produção da linguagem do poder na propaganda oficial do Governo Médici, tendo como objeto os filmetes veiculados na televisão, no período de 1969 a 1973, e os discursos oficiais do general:

O período Médici introduziu, com a atuação da AERP, o uso sistemático de técnicas de relações públicas e publicidade para informar e formar o povo brasileiro em busca de apoio ao projeto do regime militar. Os 191 filmetes que integram as campanhas realizadas pela AERP no governo Médici podem ser classificados nas categorias temáticas desenvolvimento, segurança, participação e em uma categoria geral, em que estão refletidas as necessidades de ajustamento do projeto às ocorrências que podem comprometer sua credibilidade e eficácia; ou ainda como resposta do sistema às demandas sociais (MATOS, 2004, p. 11).

De acordo com Brandão (2007), até esta época, a comunicação governamental no Brasil foi basicamente de natureza publicitária, isto é, de divulgação de suas ações, e utilizou preferencialmente a propaganda com veiculação na grande mídia. Secundariamente, também havia ações comunicacionais de cunho educacional, sobretudo nas áreas da saúde e da agropecuária, ou em situações bem específicas, em que, de certa forma, confundiam-se com o apelo cívico da época dos governos militares, quando surgiram campanhas como a do “sugismundo”, “Mexa-se” e outras.

Somente a partir da redemocratização, nos anos 1980, foram criadas, nos governos brasileiros, condições reais de se fazer uma comunicação pública. Brandão analisa que “diante do novo cenário político do país, a comunicação de origem governamental também sofreu transformações e buscou a adoção do sentido de comunicação pública, ou seja, aquela com o objetivo de informar o cidadão” (BRANDÃO, 2007, p. 10).

Há de se reconhecer que a redemocratização trouxe novos parâmetros para a comunicação pública no âmbito dos governos e exigências da sociedade, que, dia a dia, avança em movimentos sociais organizados, emergindo uma nova cidadania. A Assessoria Especial de Relações Públicas dos governos militares foi transformada em Secretaria de Comunicação Social (Secom) ainda no Governo do Presidente João Figueiredo, incorporando a Empresa Brasileira de Notícias (EBN) e a Radiobrás (hoje Agência Brasil), responsável pelas ações de planejamem-

to, execução e controle, inclusive dos contratos de publicidade, da comunicação social de Governo, além de suas atribuições específicas de radiodifusão educativa, recreativa e institucional. Mudanças na legislação foram atribuindo funções e responsabilidades à Secom, tais como coordenação, supervisão e gerenciamento da publicidade governamental da administração pública federal.<sup>14</sup>

Em 2003, com a alteração na estrutura da presidência da República<sup>15</sup>, foi instituído o regimento interno da Secom, centralizando as ações de comunicação institucional do Governo e dando ao órgão a responsabilidade pelo assessoramento sobre gestão estratégica e pela formulação da concepção estratégica nacional. Em 2006,<sup>16</sup> a Secom passou a integrar a estrutura da Secretaria Geral da Presidência da República, com o nome de Subsecretaria de Comunicação Institucional.<sup>17</sup>

As mudanças na legislação são acompanhadas de um deslocamento na natureza da comunicação governamental: no Estado Novo, o DIP; na ditadura militar, a AERP. Nos governos civis, a comunicação governamental, a princípio, adota técnicas de *marketing*,<sup>18</sup> incorporando a estética do governante, não desprovida dos matizes ideológicos, especialmente no Governo Collor (1990-1992). Logo no Governo Sarney, início da redemocratização, foi criado um Plano de Comunicação Social que visava estabelecer um distanciamento da comunicação do período ditatorial e uma identidade para o governo civil. Os temas cidadania e justiça surgem na comunicação governamental, especialmente na mídia eletrônica, em contraponto ao ufanismo dos governos militares.

A tentativa de uma comunicação diferenciada, com foco nos direitos de diversos segmentos, não resistiu ao insucesso do Plano Cruzado – plano econômico que tentou controlar a inflação. A partir daí, predominou a técnica publicitária onde o governo e a administração aparecem como produtos. Este viés se acentua no Governo Collor, em que a juventude e o dinamismo são marcas do Governo, e a do Brasil é a de um país atrasado,

---

14 Decreto 6.650, de abril de 1979.

15 Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, e Decreto nº 4.799.

16 No Decreto nº 5.849, de 18.6.2006.

17 Alterações foram efetuadas pela Medida Provisória nº 360, de 29.3.2007, dentre as quais, o retorno do nome inicial, ou seja, Secretaria de Comunicação Social, e incorpora a antiga Secretaria de Imprensa e Porta-Voz.

18 Entendido *marketing* como um conjunto de ações e estratégias que visam aumentar a aceitação e fortalecer imagens com foco no mercado.

que precisa daquele presidente forte, com autoridade, que vai conduzi-lo à modernidade do mundo globalizado.

Brandão (2007) aponta o Governo Fernando Henrique Cardoso como o início de um posicionamento mais claro sobre a aplicação de uma política de comunicação pública: “o Presidente afirmava que a comunicação pública era um tema indissociável do funcionamento da democracia, exercendo o papel de instrumento de uma relação aberta e franca do governo com a população” (BRANDÃO, 2007, p. 10). Na avaliação de Matos (2007), entretanto, desde Vargas até o governo FHC, a comunicação pública foi reduzida a aspectos secundários. Isso porque os governos a entenderam como propaganda, publicidade institucional, *marketing*, ou relações públicas, como ocorreu no Plano de Comunicação Institucional de FHC. “Em todos os casos, fez-se pouca ou nenhuma comunicação pública. Nem nunca houve preocupação por estabelecer diretrizes nacionais na área. Produzir hoje uma comunicação pública brasileira seria reescrever essa história” (MATOS, 2007, p. 56).

Somente no Governo Lula, verificamos uma tentativa mais consistente de se fazer comunicação pública. Com efeito, é a partir desta gestão do Governo Federal “que o conceito comunicação pública no sentido de informação para a cidadania começa a ser citado com freqüência e acaba ganhando status” (BRANDÃO, 2007, p. 11). Isso se refletiu, por exemplo, na preocupação em capacitar o corpo de executivos do Governo para fazer comunicação pública, o que foi possível através de cursos de atualização, realização de Fóruns de Comunicação Pública<sup>19</sup> e pela proposta de criar a função de Gestor da Comunicação Pública.

No segundo ano do Governo Lula, em setembro de 2003, o então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Luiz Gushiken, apresentou as propostas para uma Política Nacional de Comunicação. Embora louvável a preocupação em institucionalizar a comunicação, a iniciativa nasce equivocada, podemos dizer que desvirtuando a natureza da comunicação pública, ao focá-la no governante, confundindo-se com comunicação ou *marketing* eleitoral. As proposições presentes no documento apontam para um di-

---

<sup>19</sup> Em parceria com o Banco do Nordeste, o Governo Federal realizou, em 2007 e 2008, o Fórum de Comunicação do Governo Federal no Nordeste, reunindo profissionais de comunicação de órgãos federais que atuam na região, com a presença de pesquisadores e especialistas em comunicação pública.

recionamento na política de comunicação federal, posicionando-a como essencial para que a população mantivesse a esperança que Lula gerou na época da eleição com relação a um futuro melhor no País, bem como buscar as potencialidades existentes no povo brasileiro. Contribuir para elevar o Brasil à condição de um País poderoso, justo e solidário, difundir ou criar sentimento de patriotismo sadio, motivar o povo para ações úteis e solidárias são algumas das diretrizes apontadas no documento para a comunicação pública.

Brandão (2007) diz preferir não avaliar a distância que separou as intenções dessa Política Nacional de Comunicação, mas deixa claro que havia por parte do Governo Federal dificuldades em definir conceitos sobre o que poderia ser uma política de comunicação para o Estado Brasileiro. “Misturava educação cívica, propaganda política, marketing político e um moralismo filosófico que se manifesta na percepção da comunicação como instrumento pedagógico de idéias políticas” (BRANDÃO, 2007, p. 12). Reconhece, entretanto, que essa foi a primeira tentativa real, desde o início do processo de abertura democrática no Brasil, que se pensou comunicação governamental além de propaganda e *marketing*, pois resgatou-se a noção de civismo, desgastada no tempo da ditadura militar. Matos (2006) avalia que a própria eleição do Presidente Lula, por sua história pessoal e identidade com os movimentos sociais, consolida a visão de comunicação pública substituindo a antiga fórmula de propaganda governamental. Para a autora, não houve transformação real, apenas uma substituição de nomes, e aponta um retrocesso da participação da sociedade em projetos sociais “substituída por programas outros em que o governo oferece e o cidadão recebe porque de fato é carente, mas em que participa muito pouco do processo social e comunicativo” (MATOS, 2006, p. 71).

Entendemos a crítica de Matos como necessária para que possamos avançar no processo que inclui um longo caminho a ser percorrido para que a comunicação governamental se aproxime de fato da comunicação pública. Todavia, desconhecer o que já se construiu a partir de novas práticas do atual governo não colabora para melhorar a qualidade da comunicação pública, consolidando seus princípios conceituais de foco na cidadania e predominância dos interesses coletivos.

# Capítulo 3

## **INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA O GOVERNO**

“Há de haver alguma; tudo depende das circunstâncias, regra que tanto serve para o estilo como para a vida; palavra puxa palavra, uma idéia traz outra, e assim se faz um livro, um governo ou uma revolução”.

(Machado de Assis, em *Primas de Sapucaí*)

**Q**ue caminhos as administrações públicas precisam trilhar para que a comunicação pública não passe de mero discurso e se transforme em uma ferramenta de gestão? Apresentar respostas para essa pergunta é o objetivo deste capítulo, com uma apresentação detalhada das estruturas tradicionais de comunicação governamental. Indo além, mostraremos por que essa estrutura tradicional é insuficiente para que uma gestão possa exercitar, de fato, os ideais propostos pela comunicação pública.

Como os governos poderiam adotar políticas e ações para viabilizar uma efetiva comunicação pública? Nenhum autor indica fórmulas prontas e nem poderia, tendo em vista a dinâmica do processo comunicativo. No entanto, está claro que é preciso ir além das estruturas e técnicas tradicionais que, historicamente, são utilizadas pela comunicação governamental. Ou seja, aquela realizada pelo governo apenas com o objetivo de

divulgar suas ações e consolidar sua identidade perante a opinião pública, em busca de dividendos eleitorais. “É uma maneira de se fazer presente e não ser esquecido pela população. Vem sendo utilizada há tempos por governos de diferentes regimes, como, por exemplo, na ditadura Getulista, durante o regime militar e no início do período de redemocratização” (DUARTE; VERAS, 2006b, p. 21).

### **3.1 - A Estrutura Tradicional da Comunicação Governamental**

Uma estrutura tradicional de comunicação governamental, também muito utilizada pela iniciativa privada, tem como base a Assessoria de Comunicação Social (ACS). De acordo com Kopplin e Ferraretto (2001), a assessoria presta um serviço especializado, coordenando as atividades de comunicação de um assessorado com seus públicos e estabelecendo políticas e estratégias que englobam iniciativas nas áreas de Jornalismo (assessoria de imprensa), Relações Públicas e Publicidade e Propaganda. Os autores analisam que uma assessoria de comunicação pode ser feita a partir de um departamento interno, contratada de terceiros ou ainda de forma mista – órgão próprio e terceirizado.

Na assessoria de comunicação social, não obrigatoriamente, precisam existir as três áreas: assessoria de imprensa, relações públicas e propaganda e publicidade. O assessorado pode muito bem optar por utilizar apenas uma ou duas das três estruturas. O mais importante é tentar compreender o que cada uma delas executa de fato. “Cada uma das três áreas de uma ACS possui tarefas e responsabilidades bem distintas. Estas diferenças devem ficar claras, para que não haja desrespeito à legislação ou ao código de ética dos profissionais de Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade e Propaganda” (KOPPLIN; FERRARETTO, 2001, p. 12). A Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) ressalta que são frequentes as confusões criadas pelos assessorados e até por profissionais da área da comunicação social – quais sejam, jornalistas, relações públicas e publicitários –, que não fazem distinção entre as atividades de uns e outros. De acordo com a Fenaj, “isso só ocorre em duas circunstâncias: por desconhecimento das características de cada profissão ou por deliberada intenção de fazê-lo” (FENAJ, 1994, p.10). Por outro lado, “[...] Uma adequada política de comunicação social permite não apenas a coordenação dos

setores envolvidos (AI, RP, PP), mas elimina desperdícios e superposições, invasões e conflitos de competência, erradicando desgastes improdutivos (KOPPLIN; FERRARETTO, 2001, p. 12).

Na área do Jornalismo – também muito conhecida como Assessoria de Imprensa<sup>20</sup> (AI) –, a assessoria de comunicação, conforme explicam Kopplin e Ferraretto (2001) tem como principais atribuições: relacionamento com os veículos de Comunicação Social, sugerindo a publicação de notas ou matérias jornalísticas sobre o assessorado, para tanto, usando instrumentos como *releases*,<sup>21</sup> *press-kits*<sup>22</sup> e sugestões de pautas; intermediar o relacionamento entre o assessorado e a imprensa, atendendo às solicitações de jornalistas de quaisquer órgãos de comunicação; controle e arquivo de informações sobre o assessorado divulgadas nos meios de comunicação, serviço também conhecido como *clipping* de notícias; avaliar rotineiramente os dados provenientes do exterior da organização e que possam interessar aos seus dirigentes; montar e manter atualizado um *mailing-list*, que é uma relação de jornalistas e veículos de comunicação,

---

20 De acordo com Duarte e Veras (2006b), as primeiras Assessorias de Imprensa surgiram nos governos norte-americanos. Em 1825, o presidente norte-americano Andrew Jackson inovou ao organizar um setor bem estruturado de imprensa e relações públicas. Na iniciativa privada, porém, o ideal que prevalecia estava expresso na histórica frase de William Henry Vanderbilt: “O público que se dane” (1882). A mudança de mentalidade por parte dos empresários só começa em 1906, quando John D. Rockefeller contratou o repórter Ivy Lee para esclarecer questões relacionadas à indústria de combustível e ferro do Estado do Colorado, onde os mineiros encontravam-se em greve. Esse assessor foi responsável por elaborar um documento denominado Declaração de Princípios, que foi enviado a todos os jornais e explicava que todo seu trabalho era feito com o intuito de divulgar notícias com valor e interesse para o público e não de distribuir anúncios. No Brasil, as primeiras iniciativas mais claras de se trabalhar a imagem por meio de assessorias ocorreram no início do século XX, pela Light e Ministério da Agricultura. No âmbito governamental, a primeira ação de maior destaque ocorreu em 1938, quando Getúlio Vargas criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), voltado mais para censura. O golpe de 64 reafirmou esse aspecto negativo atribuído à comunicação governamental. Na década de 70, houve rápida expansão das assessorias, mas continuou a censura e o controle da informação pelos governos. Os anos 80 consolidam os setores das assessorias de imprensa nas empresas e nos órgãos públicos. Somente a partir dos anos 90 é que as escolas de comunicação passaram a inserir a assessoria de imprensa em seus currículos. Esse foi o processo que gerou a atual estrutura de assessorias de imprensa nas empresas e nos governos.

21 Traduzido do inglês *release*, é um material de divulgação produzido pela assessoria de imprensa e enviado aos veículos de comunicação. Na parte técnica, conta com linguagem e critérios essencialmente jornalísticos, no entanto, não pretende ser um texto pronto para publicação pelos veículos de comunicação, mas, sim, uma base de orientação para os jornalistas. Em linhas gerais, o objetivo do *release* é levar às redações notícias que possam servir de apoio, atração ou pauta, propiciando solicitações de entrevistas ou informações complementares.

22 O *press-kit* é um produto distribuído em eventos do assessorado, no qual são convidados os jornalistas, principalmente nas entrevistas coletivas. Geralmente, o *press-kit* apresenta, além de textos (*relises*), fotos, cópias de documentos e outros materiais que possam auxiliar no trabalho de repórteres, pauteiros, chefes de reportagem ou editores. Segundo Kopplin e Ferrareto (2001), deve incluir, basicamente: o *release*; currículo e foto do entrevistado; histórico da instituição a qual ele representa; levantamentos estatísticos sobre o tema em questão; e sugestões de assuntos a serem abordados durante a entrevista.

com nomes de diretores editores, endereço, telefone, fax e e-mail; redação e edição dos periódicos destinados aos públicos externo e interno, como boletins, revistas e jornais; elaboração de outros produtos jornalísticos, como fotografias, vídeos, programas de rádio ou de televisão; participação na definição de estratégias de comunicação.

Em linhas gerais, a AI pode, assim, ser compreendida como instrumento essencial de mediação das organizações com o grande público. Nos seus primórdios, a AI limitava-se a divulgar informações à imprensa e editar as publicações institucionais para o seu público interno – também denominadas de *house organs*. Em algumas situações, a Assessoria de Imprensa funcionava como barreira na divulgação de notícias quando não interessava à direção da empresa ou do órgão tornar público determinado fato. Mais uma vez, recorremos à Fenaj para compreender essa mudança. Segundo a entidade representativa dos jornalistas, a mudança é resultante da incorporação de novas gerações ao mercado de trabalho, com novas ideias e concepções e, principalmente, dando um outro conteúdo às lutas da categoria: “[...] sem nenhum elitismo, tomamos conhecimento de que a função do jornalista era parte do aparelho ideológico que serviu também como instrumento de repressão. Diante do risco da convivência, saltamos para um novo patamar: questionar nossa função social” (FENAJ, 1994, p. 7).

Hoje, as assessorias de imprensa fazem parte de um contexto mais amplo de atividades, que se convencionou chamar de comunicação organizacional. Essa é formada por um conjunto integrado de atividades e processos que se “cruzam, sobrepõem-se, integram-se e podem, muitas vezes, ser indistintas devido a linhas demarcatórias fluídas que envolvem ações de publicidade, Internet, *marketing*, relações públicas, comunicação interna, relacionamento com consumidores” (DUARTE; VERAS, 2006b, p. 9-10).

A área de Relações Públicas (RP) da assessoria de comunicação deve estar focada na criação, planejamento e execução de programas de integração interna e externa. Cabe a este departamento a função de coordenar desde festividades para funcionários ou cumprimentos a eles por aniversários, casamentos e dias especiais, até atividades de cunho social, esportivo ou cultural, concursos, participação da organização em eventos, cerimonial e protocolo, podendo ainda elaborar peças institucionais

em conjunto com os setores de assessoria de imprensa e publicidade e propaganda, bem como enviar mensagens – telegramas, ofícios, convites, *e-mails* – a pessoas ou entidades relacionadas com a instituição:

Os relações públicas terão, ainda, as responsabilidades de realizar pesquisas para conhecer opiniões, hábitos e atitudes dos públicos; manter cadastros atualizados dos vários segmentos de interesse para a instituição, além de referências históricas do próprio assessorado (KOPPLIN; FERRARETTO 2001, p. 14-15).

Entidades da área de comunicação detalham as delimitações e diferenças da atuação das Relações Públicas e de Jornalismo – Assessoria de Imprensa. A Associação Brasileira de Relações Públicas, por exemplo, define as atividades desta área como um esforço deliberado, planejado, coeso e contínuo de alta administração para estabelecer e manter uma compreensão mútua entre uma organização pública ou privada e todos os grupos aos quais está ligada direta ou indiretamente. Já para a Federação Nacional dos Jornalistas, a tarefa dos relações públicas consiste em:

Identificar os problemas, apresentar soluções e melhorar o relacionamento dos assessorados com seus vários públicos [...] excetuando-se as relações com jornalistas, que são atribuição da própria categoria dos jornalistas, através das AIs. O trabalho de relações públicas visa a promover o diálogo real e desenvolver um clima de boa vontade junto a esses públicos interno e externo, em relação aos assessorados, produtos, serviços, filosofia e, ainda, integrando o assessorado na sociedade (FENAJ, 1994, p. 10).

A terceira área de uma assessoria de comunicação é a de publicidade e propaganda. Essa cria e executa as peças publicitárias e de propaganda, escolhendo os veículos mais adequados para sua difusão e as agências para intermediação. É ainda encarregada de planejar, coordenar e administrar a publicidade, propaganda, publicidade legal, campanhas promocionais e estudos mercadológicos e participar das estratégias de comunicação. No setor público, a área de publicidade e propaganda, por exigências da Lei de Licitações,<sup>23</sup> tem os serviços, geralmente, realizados por uma Agência de Publicidade contratada, por meio de licitação pública, exclusivamente para este fim.

---

23 Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Conforme Brandão (2007), as assessorias de comunicação existem desde a década de 1970, mas, nos últimos anos, tiveram uma importante expansão, passando a ter uma formação mais profissional para atender seu novo papel no complexo burocrático dos governos e do Estado. A autora destaca, porém, que a maior parte das assessorias de comunicação social mantém um modelo organizacional ainda tradicionalista da década de 1970, diretamente subordinadas à autoridade máxima da instituição – presidente, diretor geral etc. – e subdivididas em três áreas: publicidade, relações públicas e imprensa. Essa estrutura é descrita pela autora da seguinte forma:

O modelo corresponde a uma prática de trabalho em que o foco é o atendimento à cúpula da instituição, com a função de 'dar visibilidade', ou seja, 'colocar na mídia' o órgão governamental, ou dela defendê-lo. Algumas instituições públicas têm ousado um novo design da comunicação, porém, de modo geral, a concepção do trabalho de comunicação nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a mídia e não com o cidadão (BRANDÃO, 2007, p. 12).

Na opinião de Brandão, as estratégias das assessorias de comunicação tradicionais podem ser assim explicitadas: a chamada grande mídia é o veículo preferencial para a divulgação da maioria das informações; este modelo parte do pressuposto de que o público deve conhecer aquilo que é de interesse do órgão e que o instrumento ideal para esta finalidade é a mídia; os veículos utilizados, seja a *web*, impressos, rádio ou televisão, elaboram a notícia com atributos capazes de transformar aquilo que é de interesse do órgão em assunto de interesse público; pela característica de seus conteúdos e de grande parcela de público que pretende alcançar – a população de um país, um estado, um município ou cidade –, o método mais utilizado para divulgar as informações é a campanha publicitária.

Em suma, uma assessoria de comunicação tradicional de governo (ou de iniciativa privada) objetiva construir uma aproximação com a imprensa com vistas a transformar os eventos, ações e projetos do assessorado em assuntos com capacidade de se tornarem fatos publicados pelos meios de comunicação de massa. Segundo Brandão (2007), apesar de, frequentemente, se autodenominar de comunicação pública, essa é uma atividade tradicional de Relações Públicas, cujo objetivo é construir a

imagem de um órgão, de um dirigente, de um político ou de um governo (seja na esfera federal, estadual ou municipal).

### **3.2 - Comunicação Pública Exige mais que Comunicação Tradicional**

Fica claro que a comunicação governamental dificilmente será também comunicação pública se mantiver o foco apenas na divulgação daquilo que é de interesse da instituição e de sua cúpula ou produzir uma comunicação unilateral, onde se espera um receptor passivo. Para colocar em prática a comunicação pública na esfera governamental, é preciso ir além – e em vários aspectos.

O primeiro aspecto é que as assessorias de comunicação dos governos deveriam utilizar as três áreas da sua comunicação – Assessoria de Imprensa, Relações Públicas e Publicidade e Propaganda – para divulgar notícias de interesse público; prestar contas e estabelecer o diálogo com a sociedade; produzir uma comunicação multilateral onde o receptor, no caso o cidadão, é ativo e exerça um *feedback* permanente e, principalmente, promover a cidadania por meio da informação, respeitando a pluralidade e a diversidade cultural inerentes à sociedade. Isto não impede, entretanto, que se possam divulgar, paralelamente, as ações e conquistas da cúpula da instituição, pois é legítimo que o gestor público e sua administração, como um todo, busquem o reconhecimento da sociedade por meio da comunicação. Reafirmamos que o ideal é que esta divulgação tenha como objetivo o julgamento das ações para correção e ajustes na perspectiva de melhor atendimento à sociedade e não focar os dividendos eleitorais advindos da publicização das ações e conquistas, sabendo-se, inclusive, que eles virão pela informação em si e o conhecimento por ela gerado, sendo dispensável o proselitismo ou a apologia da administração ou do gestor.

A publicidade dentro da comunicação pública, por exemplo, deveria almejar objetivos mais nobres do ponto de vista social e de cidadania do que apenas promover a imagem ou persuadir o público. A publicidade de mercado ou tradicional, que a grande maioria dos governos opta por praticar, deveria ser substituída pela denominada publicidade pública. A publicidade tradicional, conforme Rego (1986 apud KOPPLIN; FERRA-

RETTO, 2001, p. 15), é “um subsistema de comunicação que coloca em relação produtores e consumidores por meio dos distribuidores e *mass media*. Buscando, de forma direta, o consumo dos produtos ou serviços oferecidos pela instituição”. Já a publicidade pública ou de utilidade pública tem outro viés, objetivando “informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais, visando melhorar a sua qualidade de vida” (DUARTE; VERAS, 2006b, p. 93).

Observamos que a utilização dos mecanismos tradicionais de comunicação, copiados da comunicação corporativa, cria uma armadilha para os gestores e suas administrações. A opção pela grande mídia para divulgação de suas ações torna o administrador e sua gestão reféns da comunicação comercial e dos interesses mercantilistas dessa relação (quando não interesses políticos) em face da nossa realidade de controle da mídia por grupos políticos e econômicos. Advém dessa prática a grande reclamação dos gestores de que muito realizam, mas a sociedade não percebe. Delegar aos grandes meios de comunicação o papel de intermediário entre a gestão e a sociedade redundava neste fracasso, quase sempre atribuído às assessorias. O gestor não compreende, ou às vezes não aceita, a necessidade de criar sua própria política de comunicação estabelecendo o diálogo franco e transparente com o seu público e passa a depender das regras, interesses, senso de oportunidade, disputa por espaço dos meios de comunicação. É comum o prefeito, governador ou quem ascenda ao cargo de gestor em uma comunidade convidar um “grande” jornalista para assessorá-lo. Grande no sentido da inserção que ele tem na mídia, não pelo aspecto da formação ou do comprometimento com aquela comunidade. Não é estranho encontrar situações em que o “grande jornalista” sequer comparece ao local de trabalho. Seu papel limita-se a receber o relise, feito por um estagiário, e tentar a publicação através das amizades que mantém nas redações.

Isso é Comunicação Pública? Duarte (2006a) garante que não, no que temos perfeita concordância. Quando um governo se propõe a praticar a comunicação pública, é preciso adotar como princípio que a sociedade tem direito à informação e compreender que sem informação não existe cidadania plena. “Quando a informação é adequadamente assimilada, produz conhecimento, modifica o estoque mental de informações no indivíduo e traz benefícios ao seu desenvolvimento e

ao desenvolvimento da sociedade em que vive” (BARRETO, 2006 apud DUARTE, 2007, p. 62). Por isso, as informações que são divulgadas pelos órgãos governamentais não deveriam se limitar àquelas cujo foco é promover o governante, com o intuito de colher dividendos políticos e eleitorais. O objetivo de uma política de comunicação pública deve ser a democratização e a compreensão sobre os fatos e fenômenos, sobre seus mecanismos, sobre a própria vida que se vive, possibilitando que o conhecimento e a compreensão sejam acessíveis a todos não apenas como uma potencialidade, mas como realidade.

Duarte (2007) explicita que, no âmbito da comunicação pública, existem, para efeitos didáticos, várias categorias de tipos de informação que poderiam ser divulgadas pelos governos, instituições privadas e organizações da sociedade civil, entre outros. As informações institucionais são aquelas referentes ao papel, às políticas, às responsabilidades e funcionamento das organizações; em geral, são ligadas à projeção da imagem e à consolidação da identidade. Existem as informações de gestão, relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público; incluem discursos, relatos de intenções, motivações, prioridades e objetivos dos agentes. As informações de utilidade pública são relacionadas aos temas do dia a dia das pessoas, geralmente, serviços e orientações; buscam informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou setores específicos dela para temas de interesse. Informações legais, horários de eventos, campanhas de vacinação, sinalização, causas sociais, sobre dados, direitos, produtos e serviços à disposição do interessado e seu uso são exemplos típicos. Informações de interesse privado são as que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição. Exemplos: dados de Imposto de Renda, cadastros bancários. Informações mercadológicas são as referentes a produtos e serviços que participam de concorrência no mercado. Prestação de contas é a informação que diz respeito à explicação sobre decisões políticas e de uso dos recursos públicos, viabilizando o conhecimento, a avaliação e a fiscalização. E por último, no detalhamento do autor, dados públicos, que são aqueles de controle do Estado, que dizem respeito ao conjunto da sociedade e a seu funcionamento. Exemplos: estatísticas, jurisprudência, documentos históricos, legislação e normas.

Com essa gama de categorias de informações, é preciso reconhecer que as tradicionais estruturas de assessoria de comunicação, na maioria

das vezes, são insuficientes para atender às demandas da população. Por isso, são incapazes de promover uma real comunicação pública, aquela cujo foco é a cidadania. É necessário que a comunicação governamental desenvolva novos instrumentos de atendimento ao cidadão, favoráveis à participação popular, indo além da estrutura das assessorias de comunicação e envolvendo toda a instituição e seus funcionários. Assim como é imprescindível compreender que a comunicação pública não se faz apenas com um boletim informativo, com esporádicas campanhas publicitárias sedutoras, glamurizadas, onde tudo está perfeito, tudo funciona muito bem e onde a população não reconhece a si própria e nem o seu lugar, seja um bairro, o município ou o estado.

Conforme descrevem Duarte e Veras (2006b, p. 11), “assim como na esfera privada as empresas dispõem de serviço de atendimento a cliente, na esfera pública, as organizações também têm essa responsabilidade com a diferença que nas organizações públicas o foco não é o público-cliente, mas sim o público-cidadão”. Na prática, o atendimento ao cidadão tem que ser visto e operacionalizado pelo governo como um serviço para favorecer a aproximação entre o cidadão e o Estado, favorecendo o exercício da cidadania e permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações do ente público. A gestão pública precisa ainda garantir espaços e instrumentos que permitam aos cidadãos reclamar e denunciar sobre o que consideram errado – e essas demandas precisam ser levadas em consideração pelos gestores para promover as melhorias e correções necessárias nas suas políticas públicas. Defendemos que o Estado disponibilize canais de diálogo e ferramentas de acesso dos cidadãos aos serviços públicos e às informações.

As novas tecnologias e as novas práticas de participação política que a sociedade encontrou para se fazer ouvir abriram uma infinidade de novos instrumentos e meios de comunicação entre os governos e cidadãos, todos com forte componente político-participativo. “É o caso das ouvidorias, dos 0800, dos *call centers*, dos Conselhos, das audiências públicas. [...] Aparecem no cenário político brasileiro (e de outros países) como uma promessa de participação mais ativa e consciente dos cidadãos” (DUARTE, 2007, p. 5). Monteiro (2007, p. 35) destaca também “o aumento progressivo do número de serviços prestados pelo governo por meio eletrônico – o chamado e-gov –, das informações divulgadas nos

portais corporativos, das pesquisas de opinião e das consultas públicas realizadas via Internet”.

Segundo Duarte (2007), a atuação em comunicação pública pelos governos e por quem mais se propuser a executá-la exige: (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que a informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo uno.

Para a eficácia da comunicação, na perspectiva da informação como um bem público e universal relacionada ao processo humano de obter conhecimento, é fundamental a criação de instrumentos que propiciem interação entre a instituição e o seu público, no caso, os governos e os cidadãos. A comunicação em um sentido mais abrangente, como ressalta Duarte, não se limita à transmissão de mensagens entre um emissor e receptor, mas necessita também de uma perspectiva interativa e dialógica, “quando se oferece aos interlocutores a possibilidade de participar ativamente dos processos que os afetam. Reforçar a ênfase na emissão significa considerar comunicação como um tipo de produto a ser entregue, transformando sujeitos em objetos de comunicação” (DUARTE, 2007, p. 63).

### **3.3 - Informação e Diálogo: os Instrumentos da Comunicação Pública**

Duarte (2007) divide os instrumentos de comunicação pública, a partir de sua ênfase, em informação e diálogo. Os instrumentos de informação, para o autor, são aqueles focados em subsídios, disponibilização e fornecimento de dados e orientações e que objetivam ampliar o conhecimento sobre um tema. Entre eles estariam os relatórios, bancos de dados, publicações institucionais, iconografia, noticiário da imprensa, Internet, banners, quadros murais, publicidade, *folders*, folhetos, cartazes, guias, boletins eletrônicos, cartas, manuais, malas diretas, discursos, eventos simbólicos.

Já os instrumentos de diálogo são aqueles que estabelecem instâncias de interação no âmbito de cooperação, compreensão mútua, acor-

dos, consensos, encaminhamento na busca de soluções. Incluem-se aqui os mecanismos de comunicação informal, inclusive ambientes, para a troca de ideias e informações. Os canais de diálogo estimulam o exercício da cidadania ativa e a viabilização da mudança em benefício do interesse comum, tornando os envolvidos sujeitos do processo. Destacando que estes canais foram talvez os que mais evoluíram nos últimos anos, o autor aponta como exemplos:

Fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, teleconferências, redes de diferentes tipos, reuniões, mesas de negociação, câmaras técnicas, conselhos setoriais, eventos dirigidos, conselhos gestores, centrais e serviço de atendimento ao cidadão, agentes sociais, consultas públicas (DUARTE, 2007, p. 65).

O autor propõe ainda a classificação de básicos, massivos, segmentados e diretos para os instrumentos de comunicação pública a partir do efeito pretendido e do público a ser atingido. O primeiro modelo, os meios massivos de comunicação, tem como princípio disseminar a informação para o maior número de receptores possíveis. Apesar de oferecer informações de caráter geralmente superficial e fugidio, é a grande fonte na construção das narrativas e representações sociais assumidas por parte da sociedade. Para o emissor desse tipo de mensagens de massa, a maior vantagem consiste na possibilidade de agendar e promover debates públicos. A desvantagem ou limitação está na dificuldade ou impossibilidade de diálogo entre emissores e receptores, na passividade imposta pelo meio aos atores sociais e na cada vez maior fragmentação dos públicos e das fontes de informação que faz a mídia de massa tradicional perder parte de sua força original.

Os governos tendem a optar pela comunicação massiva, pelo caráter unidirecional dos fluxos de informação, onde os níveis de “controle e a previsibilidade são aumentados, minimizando o potencial das relações informais frente ao potencial político que representam” (BORDENAVE; CARVALHO, 1979, apud DUARTE, 2007, p. 66). Verificamos, nesta análise, que a imprensa, ao mesmo tempo que é campo de formação da arena pública e instrumento de atores interessados em nela agir, é também ator poderoso, interessado e interveniente neste teatro. Reafirma-se aqui

o pensamento defendido antes de a impropriedade da comunicação praticada pelos governos cair na armadilha de ser pautada pela grande mídia.

Ainda, segundo Duarte (2007), esse enorme poder da comunicação de massa poderia ser contrabalançado por instrumentos de comunicação gerenciados a partir do controle público, como rádios, sites, TVs e agências de notícias. A Lei de TV a Cabo possibilitou um avanço ao abrir espaços para televisões públicas, universitárias e legislativas. Entretanto, há dois fatores limitantes: a abrangência de público, uma vez que o sinal fica restrito à modalidade de tevês por assinatura, e a pouca participação da sociedade na gestão e na produção de conteúdos desses veículos, favorecendo a influência política das instituições a que se vinculam e até mesmo o uso eleitoral. Esses fatores, aliados às dificuldades orçamentárias, dificultam a competitividade com o sistema privado, resultando em pouca penetração junto ao público e restrição do potencial original.

As limitações da comunicação de massa no que se refere à interatividade e abertura do diálogo com os cidadãos podem ser superadas com a adoção de instrumentos de comunicação segmentada e direta, classificadas em segundo e terceiro modelos básicos (DUARTE, 2007). Comunicação segmentada é aquela que visa alcançar públicos de interesse específico, nos quais há possibilidade de domínio sobre o conteúdo, acesso e distribuição das informações, bem como *feedback*, participação e diálogo. No passado, as instituições utilizavam produtos como as *newsletters* para segmentar sua comunicação; mas, hoje, diante das diversas tecnologias da informação e da Internet, é possível criar uma variada gama de instrumentos de alto poder de interatividade e com elevado nível de segmentação. Sites, Intranet, blogs, eventos, feiras, reuniões, exposições, são exemplos possíveis. Os instrumentos relacionados a comunidades virtuais são cada vez mais eficientes em estabelecer uma agenda pública e em dar substância aos debates e avanços.

A comunicação direta é também alternativa para se produzir uma comunicação mais dialógica e interativa, aproximando-se do que se propõe a comunicação pública. Apesar de ainda subestimada nos planejamentos das instituições, a comunicação direta tem elevado nível de eficiência, por ajustar, de maneira imediata, a comunicação às características dos interlocutores. Ela é direta, pois se refere ao contato personalizado, geralmente tipo face a face, que inclui atendimento, interação pela Inter-

net, debates, relações com o público interno, audiências públicas, reuniões, apresentações, grupos de trabalho, fóruns e similares. Neste sentido, a característica principal da comunicação direta é “permitir a facilidade de interação, troca de informações, influência mútua e maior capacidade de compreensão” (DUARTE, 2007, p. 66).

A comunicação direta apresenta como vantagem extraordinária a oportunidade de tirar dúvidas, oferecer esclarecimentos, resolver questões específicas, bem como estabelecer laços de confiança pela proximidade dos interlocutores, garantindo, assim, uma aprendizagem mais consistente e um nível de informação adaptado às necessidades do interessado, assim como o retorno ou *feedback* tende a ser mais imediato e preciso. Obviamente, a efetividade desse tipo de comunicação está diretamente relacionada ao público-alvo, que, para ser eficaz, necessita da segmentação. É importante destacar ainda que a comunicação direta eficiente é essencial na relação com os públicos internos, que, costumeiramente, têm sido esquecidos nas instituições públicas, desconhecendo-se ou desprezando-se a capacidade de ser ele próprio (o servidor público) um canal de comunicação com outros públicos.

Ao apresentar todas essas possibilidades para se realizar a comunicação pública, é racional indagarmos: quais os principais obstáculos do poder público na implementação de uma eficiente política pública de comunicação pública? As maiores barreiras não são a falta de instrumentos ou de informação, e sim a “dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar seu conhecimento e capacidade de agir” (DUARTE, 2007, p. 67). Assim, o grande desafio da comunicação governamental ou de qualquer outra que pretenda ser também comunicação pública está em fazer com que cada cidadão tenha conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito, podendo, dessa forma, ter uma participação mais ativa e consciente na sociedade.

Por fim, Duarte alerta que não é possível fazer uma verdadeira comunicação pública sem a participação de todos que fazem parte da instituição. No caso dos governos, os funcionários dos seus diversos órgãos devem estar engajados para transformar o discurso em prática, a ideia em ação. Atendentes, motoristas, recepcionistas, dirigentes, telefonistas, técnicos, terceirizados representam uma instituição aos olhos do público

externo. Tudo e todos comunicam. Instrumentos como crachás, cartazes, uniformes e *sites* são importantes para facilitar o pleno acesso do cidadão ao governo. Cada integrante de uma organização é um agente responsável por ajudar o cidadão a saber da existência das informações, ter acesso fácil e compreensão, delas se apropriar e ter possibilidade de dialogar e participar em busca de transformação de sua própria realidade. Com efeito, o uso desses instrumentos pode dar autonomia comunicativa para os participantes do processo, sejam agentes de comunicação internos, sejam interlocutores externos.

Políticas específicas como de atendimento ao cidadão, de Internet, de publicidade, de comunicação interna, qualificação da comunicação, relacionamento com a imprensa, por exemplo, articuladas a uma política global de comunicação, constituem não apenas um indicador de responsabilidade, mas também um avanço enorme no aprimoramento das práticas cotidianas, principalmente quando elaboradas participativamente e complementadas por planejamento, avaliação, capacitação, manuais, regras, legislação e normas. (DUARTE, 2007, p. 69)

### **3.4 - Propostas para Aplicação Prática da Comunicação Pública**

As propostas de aplicação prática da comunicação pública de Duarte são semelhantes às que foram originalmente sugeridas por Pierre Zémor. O autor francês, que atribui ao setor público<sup>24</sup> a responsabilidade de ser o principal fomentador desse tipo de processo comunicativo centrado no cidadão, como já foi citado anteriormente, identifica cinco missões para a comunicação pública (ZÉMOR, 2003, p. 85-86):

- 1) responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos;
- 2) estabelecer a relação e o diálogo de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como para permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa;

---

<sup>24</sup> Setor público, também chamado de primeiro setor, compreende o Estado através de suas instituições, autarquias, fundações públicas, organizações e empresas públicas, conforme DUARTE; VERAS.

- 3) apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública;
- 4) tornar conhecidas as instituições por si mesmas, tanto por uma comunicação interna quanto externa;
- 5) desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral.

A essas cinco categorias, o francês agrega também a da comunicação do debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política.

Neste cenário, o pesquisador francês aponta cinco formas de comunicação para o serviço público ou governos: disponibilização de dados públicos; as relações dos serviços públicos com os usuários; a promoção dos serviços públicos; campanhas de interesse geral e a valorização das instituições públicas. No que se refere aos dados públicos, Zémor (2003) entende que o poder público tem obrigação de disponibilizá-los, prestar contas regularmente e garantir o amplo acesso às informações. Entre os dados, ele cita: cadastros em geral, registro civil, cartografia, recenseamento, convenções, legislação, normas, decisões públicas, estatísticas, bibliotecas e arquivos públicos, históricos. O autor reforça ainda que esses documentos devam ser de fácil acessibilidade e redigidos em linguagem simplificada à população, tendo como objetivo facilitar o exercício dos direitos e deveres dos cidadãos:

Em princípio, toda essa massa de informações e dados está potencialmente destinada ao público. Mas deve-se levar em conta a quantidade (volume) e a tecnicidade desses dados que dificultam a sua apreensão (a comunicação) pela população. Esses dados são úteis quando disponibilizados sob forma reduzida, simplificada, transformados em informações práticas e, ainda assim, limitados aos usuários mais freqüentes, gerentes e empresas (ZÉMOR, 2003, p. 86).

Portanto, não é suficiente a disponibilização das informações e dados públicos. O poder público deve favorecer o diálogo e assistência aos cidadãos para garantir a eficiência da comunicação pública. Para isso, a produção das informações precisa levar em conta a capacidade cognitiva do cidadão comum no que diz respeito à linguagem, formas e códigos.

Quem já tentou acessar um orçamento público sabe que a peça, importantíssima na vida dos cidadãos, parece ser cuidadosamente elaborada para não ser compreendida senão por especialistas no assunto. “É preciso ressaltar que a recepção e treinamento dos funcionários do serviço público, e isso diz respeito à comunicação interna, tem uma influência marcante sobre a maneira como esses funcionários fazem o atendimento do usuário” (ZÉMOR, 2003, p. 88). Para o autor, uma real comunicação pública exige que a instituição e seus colaboradores tenham aptidão para ouvir. Esse ouvir é ir além de respostas estereotipadas; é levar em consideração as demandas específicas de cada cidadão e procurar soluções para cada uma.

Em relação à aptidão para ouvir, de que trata Zémor, recorreremos mais uma vez ao exemplo do orçamento público para afirmar que a prática do Orçamento Participativo (OP), já adotado em diversas prefeituras, inscreve-se no elenco dos instrumentos de comunicação pública no sentido de que a mobilização, a participação da sociedade no debate sobre a aplicação dos recursos públicos não deve ser vista apenas como objetivo do OP, mas como meios para se alcançar a melhoria da qualidade de vida através do atendimento das demandas e da construção de políticas públicas, exercitando-se o ouvir além das respostas estereotipadas.

No que se refere às relações dos serviços públicos com os usuários – a segunda forma de comunicação do serviço público –, Zémor (2003) defende que se instaure o diálogo e um relacionamento mais aprofundado na comunicação. Neste aspecto, o diálogo é uma forma de avaliação do serviço público e de recolher ideias, propostas, medir o grau de satisfação, formas de melhoria etc. É como uma pesquisa qualitativa cotidiana que se refletirá na qualidade do serviço prestado à coletividade. A construção desse relacionamento deve atender a quatro exigências: a de informar; a de assegurar a pedagogia indispensável para transmitir uma mensagem complexa; a inclusão da comunicação no processo de identificação e deliberação do serviço; enfim, contribuir para restituir o sentido de vida coletiva.

A terceira forma de comunicação do governo, a promoção dos serviços públicos, é a que, entre nós, mais se distancia dos princípios defendidos pelo pioneiro no estudo da comunicação pública. Zémor (2003) considera legítima a utilização de técnicas de informação de massa e de

publicidade para dar notoriedade e qualidade de imagem junto ao público – antes considerados inadequados na comunicação de relação. Entretanto, pondera que são necessários cuidados com a escolha da linguagem, da expressão publicitária ou dos suportes e dos veículos. Na sua concepção, o uso da publicidade na comunicação pública deve limitar-se à informação sobre a oferta dos serviços, o meio de acessá-los, horários de funcionamento, ou seja, educativa e informativa. Este é um cenário bem distante da realidade brasileira. Uma pesquisa de Brandão no *site* da Secom, do Governo Federal, encontrou, na coletânea de instrumentos normativos disponibilizados, 16 normas de publicidade, seis normas de propaganda e três sobre licitação e contrato. Por isso, reforçamos novamente que o conjunto administrativo público que forma a comunicação governamental, Secom e as assessorias federais, ainda é bastante inserido nas estratégias tradicionais com foco na persuasão através da publicidade e do *marketing*.

O autor francês considera que a publicidade sobre novos serviços, criações, melhoramentos e outros serviços tem um lugar prioritário na Comunicação Pública, quando se trata de levar o fato ao conhecimento da população. Ele reconhece, no entanto, que a publicidade encontra dificuldades para veicular mensagens sobre serviços públicos devido à característica permanente da Comunicação Pública (sua missão). Zémor lembra que a publicidade se apoia sobre momentos singulares da vida da instituição tanto como sobre o valor dos serviços ofertados. O autor critica a fabricação de eventos por parte das autoridades, banalizando comemorações, inaugurações, operações “portas-abertas” como forma de chamar a atenção a partir do anúncio dessas efemérides. Ele faz a seguinte análise sobre esse aspecto:

Ora a política publicitária depende, para um produto, da fase de seu ciclo de vida. E não se pode “fazer saber” (levar ao conhecimento), tudo, para todo mundo, o tempo todo. As mensagens acabam sendo asfixiadas pelo barulho que engendram em suas multiplicações. A publicidade de assuntos já conhecidos, mas que, mesmo assim, precisam ser esclarecidos ou relembrados para uma parte da população, não funciona, não tem eficácia. Desenvolve-se assim uma certa forma de comunicação, que pode ser chamada de circunstancial, que trata de eventos/fatos determinados, com base às vezes na publicidade, às vezes nas Relações Públicas (ZÉMOR, 2003, p. 92).

Para Zémor (2003), a comunicação pública deve trabalhar também a comunicação cívica e apoiar as grandes causas sociais, que ele chama de campanhas de interesse geral. Essa compreende a quarta forma de

comunicação pública a ser executada pelo governo. A informação cívica, por exemplo, objetiva contribuir para o conhecimento-base do cidadão, permitindo o funcionamento institucional e político. Em se tratando de Brasil, a informação cívica, pelas experiências anteriores, desperta preconceitos. O civismo em nosso país é associado aos governos militares e, por isto, traz até repulsa em alguns segmentos. Novamente, deve-se ao governo atual, do Presidente Lula, uma tentativa de redenção do civismo com campanhas publicitárias focadas no nacionalismo e na capacidade brasileira de superação.

O fato é que todos os esforços da comunicação pública se tornam sem efeito quando não há a consciência cívica e cidadã. Em primeiro lugar, diga-se novamente por que não há comunicação, se as mensagens são absorvidas passivamente. É o debate e a participação que possibilitam ao cidadão agir sobre os problemas públicos, tomar partido, reformar o que não está aceitável. Em segundo lugar, detalha o autor francês, a coisa pública é incapaz de chamar a atenção “na medida em que ela se torna cada vez mais um *affaire* apropriado por especialistas de um mundo político-administrativo, fechado sobre si mesmo pela seleção, cooptação administrativa e pelo prolongamento dos mandatos políticos” (ZÉMOR, 2003, p. 94). Em terceiro lugar, as dificuldades da comunicação cívica estão intimamente relacionadas à opinião pública, hoje estruturada por grupos sociais mais ou menos organizados – como partidos, sindicatos e categorias profissionais, ou seja, o cidadão de uma forma geral tem dificuldade para se fazer ouvir e ser ouvido. Por isso, a comunicação cívica “opera o movimento do conjunto da comunicação pública. Ela favorece a comunicação em rede (coletividades territoriais, intermediários sociais, estabelecimentos, associações...), a proximidade dos emissores, a cotidianidade e o caráter concreto das mensagens” (ZÉMOR, 2003, p. 94).

Ainda com relação às campanhas de informação de interesse geral, Zémor destaca a importância de a comunicação pública apoiar as grandes causas sociais, como o combate à fome, a prevenção à Aids, a luta contra as drogas. Segundo ele, na mesma categoria de temas prioritários, estão as ações e campanhas informativas dos órgãos governamentais e suas políticas sociais, entre as quais, informação do governo a respeito de suas políticas sociais ou de caráter social, como de empregabilidade, de formação de mão de obra, proteção social, dados sobre produção cultural etc.

Por último, Zémor destaca que a quinta forma de comunicação do serviço público é a comunicação institucional. Essa se caracteriza como o conjunto dos registros – informação obrigatória ou cívica, relação com os usuários ou ainda promoção de serviços – a partir do momento em que eles são os fatos de uma instituição pública e fazem parte das atribuições dos serviços encarregados da sua divulgação. Conforme o autor, caberia à comunicação institucional a responsabilidade da coerência global, buscando o seguinte objetivo:

Esclarecer as atribuições da instituição, afirmar sua identidade e sua imagem, prestar contas do conjunto de suas atividades e, mais geralmente, acompanhar a política da instituição. Trata-se, portanto de uma comunicação global que só pode ser executada a sério quando ela assume ao mesmo tempo a função de fazer a comunicação externa e a comunicação interna (ZÉMOR, 2003, p. 96).

Essa comunicação institucional deve ser anterior a todas as formas de comunicação antes citadas, pois é importante que o emissor deixe primeiramente bem claro o seu papel. Para isso, é preciso que a comunicação institucional tenha três faces bem determinadas: a estratégica ou missão, as estruturas e a identidade.

Na primeira face, a estratégica, a comunicação institucional, conforme Zémor, pode ser representada por três círculos concêntricos. O primeiro se refere à área interna e de pessoas. O segundo, ao ambiente operacional, que é a comunicação com os usuários, ou seja, aquela que disponibiliza os dados públicos, o atendimento, a oferta de serviços do órgão e as relações públicas que devem ser desenvolvidas com os parceiros e interlocutores – como entidades, associações comunitárias e a própria mídia. Esse segundo círculo engloba ainda a publicidade. No terceiro círculo concêntrico, está o ambiente geral (ou macroambiente), “às vezes cívica, às vezes política cuja finalidade é a difusão das regras do Estado de direito, a mudança de comportamentos sociais, ou mudanças sociais e políticas e onde as relações entre poderes públicos e cidadãos são objeto de numerosas mediações” (ZÉMOR, 2003, p. 98).

Na segunda face, a das estruturas, a comunicação institucional pode contribuir para a escolha da melhor estruturação organizacional – aquela mais adequada à missão ou estratégia da instituição, como os governos. Em qualquer das formas adotadas na instituição, a mobilização dos funcionários para atuar nesta estrutura depende em grande parte do traba-

lho da comunicação interna. Essa comunicação interna tem por objetivo fazer com que os membros da organização estejam bem informados, principalmente sobre o que está acontecendo na sua própria esfera, além de mobilizar os colaboradores, apoiar sua formação e fortalecer a identidade junto a esses últimos.

A identidade, para Zémor, é a terceira face da comunicação institucional. É ela que “permite a uma organização desenvolver um sentimento de existir enquanto ser coerente e específico, assumindo sua história e reconhecendo seu lugar em relação aos outros” (ZÉMOR, 2003, p. 99). Ele cita que o imaginário organizacional está embasado em três imagens internas, também denominadas de projeções: a da instituição, para aqueles que dela fazem parte; a das qualidades ideais éticas e profissionais, que estabelecem sua vocação e sua missão; e por fim, a dos grupos influentes, internos ou externos ao serviço público.

A prática da comunicação pública nos governos ocasionaria, como se depreende, um salto de qualidade nas relações cidadão/estado, com maior eficácia no serviço público e, conseqüentemente, na qualidade de vida das pessoas e no exercício da cidadania. No Brasil, observa-se que a Constituição de 1988 assegura a informação como expressão dos direitos individuais<sup>25</sup> e dever do Governante.<sup>26</sup> Para não ceder à tentação do personalismo, da vaidade e louvação tão comuns aos governantes e, de resto inerente à condição humana, preventivamente, a Constituição estabelece parâmetros para a comunicação preconizados nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 2008).

Além da constitucionalização da informação no âmbito das instituições públicas, a Carta de 1988 cuidou de inserir todo um capítulo sobre Comunicação, que inscreve a matéria como um bem social e reconhece sua natureza pública. Entretanto, em ambos os casos, os dispositivos constitucionais têm sido sistematicamente ignorados ou até mesmo des-

---

25 Capítulo I, Art. 5º, XIV.

26 Capítulo VII, Art. 37.

respeitados. No que diz respeito à proibição de monopólio do setor e à regionalização da produção, previstos no inciso 5º, do Art. 220 e III, do Art. 221, a ausência da regulamentação, 21 anos depois de promulgada, indica quão complexa é a questão e a gama de interesses que a envolve. É preciso, ainda, reconhecer que não basta estar na Lei para que a comunicação seja democrática. O ditador Emílio Garrastazu Médici anunciou, no início de seu governo, os princípios que adotaria em sua comunicação:

[...] estarei sempre presente à casa de cada um, para dizer a todos a verdade, somente a verdade. Não farei promoção pessoal, nem permitirei que a façam à minha sombra. A Comunicação Social do meu governo visa informar e formar, a divulgar e a educar. Usarei os instrumentos a meu alcance para chamamento de todos à coesão, ao respeito à lei, à produtividade, à união e à esperança (MÉDICI, 1970 apud MATOS, 2004, p. 4).

No aspecto da informação/comunicação como bem público/social, o Governo Médici produziu a mais competente máquina de cerceamento às manifestações e censura à imprensa sob todas as formas. Já a comunicação de governo usou exaustivamente a manipulação, a persuasão construindo o imaginário de um país ideal completamente dissociado do país real.

Com as lições que a história nos ensina, podemos afirmar que, efetivamente, o que vai garantir, na esfera privada, o fim do monopólio,<sup>27</sup> a democratização da informação e uma política pública para a comunicação, em que os interesses coletivos estarão acima dos eventuais detentores do poder, será o controle público exercido pela sociedade investida da condição de cidadã, guardiã de seus direitos, como veremos no capítulo seguinte.

---

27 No Brasil, as concessões de tevê têm prazo de 15 anos e as de rádio, 10 anos (decretos 52.795 e 52.026). Segundo Venício Lima, oito famílias controlam 90% das concessões de rádio e tevês no Brasil. O sistema de concessões tem sido usado como moeda política, com maior incidência no governo Sarney quando foram concedidas 1.020 outorgas, sendo duas para a família do Presidente, no Maranhão. A maior parte das concessões foi concedida durante a negociação sobre o tempo de mandato presidencial. As famílias que controlam a mídia eletrônica são: Marinho, com 32 tevês e 20 rádios; Saad, com 12 tevês e 21 rádios; Abravanel, com 10 tevês. No mercado regional, a mídia eletrônica é dominada por: Sirotsky (RS) 20 tevês e 20 rádios; Câmara (Centro-Oeste) 8 tevês e 13 rádios; Daou (Norte) 5 tevês e 4 rádios; Zahran (Mato Grosso) 4 tevês e 2 rádios; e Jereissati (Nordeste) com uma tevê e 5 rádios. A mídia impressa, que não depende de concessões, é dominada pelas famílias Civita, Mesquita, Frias, Martinez e Levy (ver LIEDTKE, Paulo Fernando).

# Capítulo 4

## **CIDADANIA, ESFERA PÚBLICA E O NOVO AGENDAMENTO PROPICIADO PELA COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

*“O que faz andar a estrada? É o sonho.  
Enquanto a gente sonhar, a estrada permanecerá viva.  
É para isso que servem os caminhos,  
para nos fazerem parentes do futuro”  
(Tuahir, personagem do romance Terra Sonâmbula de Mia Couto)*

O exercício pleno da cidadania é um pressuposto necessário para que se possa construir uma nova agenda pública no Brasil. Agenda essa que deve trazer os assuntos de real interesse da sociedade e não aqueles determinados pelos meios de comunicação de massa, cujos critérios de seleção de notícias, muitas vezes, são mercadológicos ou visam atender interesses políticos e econômicos. O setor público, como ente que representa legalmente a sociedade, deve fomentar o exercício da cidadania e favorecer a construção de uma nova agenda pública, mais democrática e acessível a todos.

Neste capítulo, mostraremos como a comunicação pública tem potencial para fazer com que o cidadão atue como protagonista no processo de construção dessa nova agenda de debates no Brasil, justamente por promover a cidadania por meio da informação e da educação. Antes, será

feito um levantamento sobre o processo histórico da evolução da cidadania no País, termo esse que representa direitos e deveres que ainda carecem de ser plenamente descobertos pela população brasileira.

#### **4.1 - Conceituação de Cidadania**

Os povos do antigo oriente desconheciam a cidadania, pois eram súditos de um Estado Teocrático onde a soberania era personificada na figura do governante que exercia o poder como uma delegação sagrada. A cidadania possui gênese nas sociedades da antiguidade clássica. Os gregos habitavam a *pólis* e a política era o assunto que dizia respeito aos interesses coletivos. Os romanos habitavam a *urbis*, onde praticavam a urbanidade nas relações de alteridade. A origem da palavra cidadania encontra-se no latim *civitas*, que quer dizer cidade. Foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa possuía (direito objetivo) ou poderia exercer (direito subjetivo). Nessas sociedades, a cidadania era privilégio de poucos. Apenas homens maiores de idade e proprietários de terras, desde que não fossem estrangeiros, eram cidadãos, reduzindo assim a ideia de cidadania, já que mulheres, crianças, estrangeiros e escravos não gozavam dos mesmos direitos, portanto, não eram cidadãos.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, que são os direitos civis. Os direitos políticos garantem aos cidadãos participar do destino da sociedade, votar e ser votados. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem a efetividade dos direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva, o direito à educação, ao trabalho justo, à saúde de qualidade, a uma velhice tranquila.

Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais. A cidadania é a expressão concreta da democracia, é sua materialização expressa na igualdade dos indivíduos perante a lei, pertencendo a uma sociedade organizada. É o poder do cidadão de exercer o conjunto de direitos e liberdades políticas, socioeconômicas de seu país, estando sujeito a deveres que lhe são impostos. Relaciona-se, portanto, com a participação consciente e responsável do indivíduo na sociedade, zelando para que seus direitos não sejam violados.

A cidadania, em sua vertente moderna, instaura-se a partir dos processos de lutas que culminaram na independência dos Estados Unidos da América do Norte (1776) e na Revolução Francesa (1789). Esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade vigente, até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos dos cidadãos. Desse momento em diante, todos os tipos de lutas foram travados para que se ampliassem o conceito e a prática de cidadania, estendendo-a, no mundo ocidental, para as mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias etc.

A distinção entre as várias dimensões da cidadania foi desenvolvida por T. H. Marshall (1967). Tomando como estudo o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, o autor sugere que a cidadania, nesse país, se deu de forma muito lenta, iniciando com os direitos civis, no sec. XVIII, os direitos políticos, no sec. XIX, e somente no século XX, foram conquistados os direitos sociais numa sequência que não é apenas cronológica mas também lógica. Foi com base nos direitos civis e nas liberdades civis que os ingleses reivindicaram o direito de votar e de participar do governo de seu país. “A participação permitiu a eleição dos operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais”. (MARSHALL, 1967 apud CARVALHO, 2003, p. 11). Entretanto, há uma ruptura na sequência de direitos anotada por Marshall, ressalta Carvalho. Trata-se da educação popular, que, definida como direito social, tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos outros direitos.

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política (CARVALHO, 2003, p. 11).

No Brasil, não só a educação, ou a falta dela, impôs diferenças no modelo cronológico e lógico inglês. O princípio fundante da cidadania é a igualdade, afirma Haguette (1994), igualdade que o Brasil não praticou em três séculos de escravidão e mesmo quando a escravatura foi abolida, em 1888, incorporando os ex-escravos aos direitos civis, não lhes foi dado acesso aos direitos sociais, tampouco aos direitos políticos. Ao contrário

dos Estados Unidos, onde os ex-escravos receberam terras, educação formal e foram incentivados a se alistarem como eleitores,<sup>28</sup> no Brasil, a população negra foi entregue à própria sorte após a abolição da escravatura, transformando muitos em mendigos e outros retornando às antigas fazendas para viverem em situação de agregados, trabalhando por um prato de comida e um lugar para descansar o corpo. Contudo, na opinião de Carvalho, entre o Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930) a abolição da escravidão foi a única alteração importante do ponto de vista do progresso da cidadania no Brasil, figurando o movimento abolicionista como o início de uma cidadania ativa, mas que se extinguiu após a conquista do direito.

A cidadania tem natureza histórica. A luta pelos direitos se dá e sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação, também um fenômeno histórico que data da Revolução Francesa, de 1789. A construção da cidadania passa obrigatoriamente pelas relações das pessoas com o Estado e com a Nação:

Dependendo da correlação de forças entre as várias entidades sociais em presença – Estado, condições do desenvolvimento econômico, político e social – a cidadania poderá expandir-se, manter-se estacionária ou mesmo regredir. Ela expande-se seja quando estende direitos já à disposição de grupos restritos a novos segmentos sociais, seja quando cria novos direitos que são incorporados ao status que ela representa (HAGUETTE, 1994, p. 18).

Carvalho, por sua vez, diz:

A maneira como se formaram os Estados-nação condiciona assim a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos se deu principalmente a partir da ação estatal. Em outros, ela se deveu mais à ação dos próprios cidadãos (CARVALHO, 2003, p. 12).

A premissa é importante para introduzirmos outros obstáculos ao exercício da cidadania no Brasil. Além da escravidão, que negava a condição humana dos escravos, excluídos de direitos civis básicos, como a integridade física, à liberdade e até à própria vida, já que eram propriedades do senhor, outros dois fatores são apontados por Carvalho (2003) e Sodré

---

<sup>28</sup> Nos EUA, após a Guerra, congregações religiosas e o Governo fizeram grande esforço para educar os ex-escravos. Em 1870, havia 4.325 escolas para libertos, entre as quais uma Universidade, a de Howard. Ver CARVALHO, José Murilo de (2003, p. 52).

(1982) como desfavoráveis à formação de futuros cidadãos no período colonial, estendendo-se à Primeira República. A estrutura fundiária do Brasil fazia dos grandes proprietários a própria representação do Estado, principalmente nas funções jurisdicionais, sendo a justiça um instrumento do poder pessoal e não a fiadora de garantia dos direitos civis. Na porteira das grandes fazendas, fechada à ação da lei, encerrava-se o poder do governo, situação que persiste até hoje em muitos lugares do Brasil, mas que, dialeticamente, gerou atores fundamentais à nova cidadania, como os trabalhadores sem terra. Corolário dessa estrutura e, também, entrave à construção da cidadania era o comprometimento do Estado com o poder privado, patrimonialismo que não só persiste até hoje como se agravou, mas que começa a entrar na agenda pública a partir dos abusos nas esferas institucionais, principalmente no Parlamento ou porque, neste, a visibilidade da “privatização” do Estado é maior.

É esta a situação do Brasil Colonial, descrita por Carvalho:

Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia “repúblicos”, isto é não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da igreja e de particulares (CARVALHO, 2003, p. 23-24).

Com esta herança, podemos entender como a cidadania no Brasil se deu de forma invertida, com maior ênfase nos direitos sociais. Nossa história não registra, ao contrário de outros países mesmo da América Latina, grandes conflitos ou guerras de libertação que exigissem ou que motivassem a participação popular. A participação, de acordo com Haguette representa o cerne da cidadania. “Quando novos grupos de indivíduos participam do processo de tomada de decisões eles têm mais possibilidade de ampliar o seu escopo a favor de seus próprios interesses” (HAGUETTE, 1994, p. 25).

As mudanças estruturais na nossa história política sempre foram consequências de negociações ou conluios entre as elites econômicas e políticas, onde o povo participa como espectador ou, mais recentemente, como massa de manobra. No período colonial, a mais politizada foi a Inconfidência Mineira, donde também sai um de nossos poucos heróis, em 1789;<sup>29</sup> a mais popular foi a Revolta dos Alfaiates, em 1798, e por último, a revolução Pernambucana, em 1817, que uniu militares de alta paten-

---

29 Joaquim José da Silva Xavier, Tiradentes, o único personagem da história brasileira a ter um feriado no calendário nacional

te, comerciantes, senhores de engenho e sobretudo padres. Nossa independência foi um primor de negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra. A conciliação que representou um avanço nos direitos políticos, ao introduzir uma Constituição, a de 1824, mantém a escravidão o que significa uma grave restrição aos direitos civis, políticos e sociais de parte considerável da população e o veto aos direitos políticos. Para alguns autores, dada a situação, nossa primeira Constituição, vigente até 1881, era bastante avançada. Assim se expressa Carvalho:

Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal. Podiam votar todos os homens de 25 anos mas que tivessem renda mínima de 100 mil reis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente, não eram considerados cidadãos (CARVALHO, 2003, p. 30).

Liberal, sim, porém não-justa. Discriminava as mulheres, que só conquistaram o direito ao voto em 1934, os escravos como não cidadãos, limitando, portanto, a manifestação da vontade popular no direito ao voto, o instrumento por excelência do exercício dos direitos políticos. Na opinião de Carvalho, o que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local. Mesmo assim, o envolvimento das pessoas com o Estado, embora que num arremedo de participação, já que o voto era mais um ato de gratidão ou de obediência ao chefe local, é reduzido com a introdução do voto direto em 1881. A Lei acabou com o primeiro turno das eleições, onde se dava o teatro da representação do direito político, criou a categoria de eleitores, eliminando a de votantes, aumentou a exigência de renda de 100 mil reis para 200 mil reis, proibiu o voto dos analfabetos, que à época representavam mais de 85% da população. O resultado pode ser visto nas eleições parlamentares de 1886, quando pouco mais de 100 mil eleitores foram às urnas, mais ou menos 0,8% da população, contrastando com as eleições de 1872 que registrou mais de um milhão de votantes, ou 13% da população livre. Os números dão razão ao deputado José Bonifácio, que, a época da aprovação da lei do voto direto, ironizava ser a lei um equívoco de sintaxe política, ao criar uma oração política sem sujeito, um sistema representativo sem povo.

Com estes percalços e tropeços é que se erige a cidadania no Brasil. A Proclamação da República, em 1889, não altera o quadro. A Constituição de 1891 mantém os direitos políticos da Constituição de 1824, inclusive os retrocessos da Lei do Voto Direto, eliminando apenas a exigência

da renda. Também a mudança de regime político não registra grandes manifestações populares que ensejassem o exercício da participação, o aprendizado, a cidadania, a preparação para a realização das obrigações cívicas. O primeiro embate pelo que hoje chamamos “direito a ter direito” só ocorre em 1930, com o movimento pelo voto feminino. Deste período, data também o que se convencionou como o segundo momento de cidadania ativa, embora restrito a um pequeno grupo de jovens oficiais do exército. O tenentismo no seu início, em 1922, não conta com a participação popular mesmo despertando simpatia por atacar as oligarquias agrárias, na grande marcha que entrou para a história como a Coluna Prestes e gestou a revolução de 30, interrompendo o ciclo denominado política do café-com-leite, em que líderes políticos de São Paulo e Minas Gerais se revezavam no Poder Central. Embora tenha percorrido 24 mil quilômetros, durante mais de dois anos, em todo o Brasil, a Coluna Prestes não mobilizou grandes massas.

Seus componentes nunca passaram de 1.500 pessoas, oscilando muito com a entrada e saída de participantes transitórios. A Coluna evitou entrar em choque com forças militares ponderáveis, deslocando-se rapidamente de um ponto para outro. O apoio da população rural não passou de uma ilusão (FAUSTO, 2002, p. 173).

Nosso olhar para a construção da cidadania neste trabalho dá-se pela lente de um povo organizado politicamente nos mecanismos formais de participação; daí, afirmarmos que não tivemos grandes lutas cívicas ou movimentos propositivos na história brasileira. Obviamente, não estamos negando o valor das revoltas populares no Império e Primeira República – Revolta dos Cabanos, Balaiada, Cabanagem, Quebra-Quilos, Canudos, Contestado, Revolta da Vacina, Revolta da Chibata e outras. A ausência delas nesse capítulo não é desconhecimento histórico ou julgamento de valor. Decorre, isto sim, da limitação de nosso objetivo a uma síntese dos tropeços brasileiros na construção da cidadania pela lógica de Marshall, adotando o que Carvalho chama de Cidadania em negativo:

A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de um aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim (CARVALHO, 2003, p. 83).

Inicialmente, restritos e toscos, os direitos políticos se anteciparam aos direitos civis e são suprimidos nos períodos de exceção na história brasileira, quando, compensatoriamente, surgem ou dá-se ênfase aos direitos sociais. Com a Revolução de 1930, nasce um novo Estado brasileiro voltado para a industrialização, com uma forte atuação social e reservando um novo papel às Forças Armadas:

O Estado getulista promoveu o capitalismo nacional, tendo dois suportes: no aparelho de Estado, as Forças Armadas; na sociedade, uma aliança entre a burguesia industrial e setores da classe trabalhadora urbana. Foi desse modo, e não porque tivesse atuado na Revolução de 1930, que a burguesia industrial foi promovida, passando a ter voz e força no interior do Governo (FAUSTO, 2002, p. 183).

Na área de direitos sociais, o governo revolucionário criou o Ministério do Trabalho, em 1930, e uma vasta legislação trabalhista e previdenciária que se complementa com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, com muitos de seus dispositivos em vigência até hoje, apesar de todas as bravatas de sucessivos governos de pôr fim à chamada herança getulista, considerada autoritária por ter sido implantada em plena vigência do Estado Novo, mas que, na história da cidadania brasileira, é efetivamente a conformação dos primeiros direitos sociais. Já no campo dos direitos políticos, têm-se um retrocesso com a instabilidade entre ditaduras e regimes democráticos. É o movimento de 1930, que pôs fim à Primeira República, quem inaugura a participação popular, mesmo tendo estado ausente no Tenentismo. A Revolução Constitucionalista, circunscrita ao Estado de São Paulo, é considerada por Carvalho como a mais importante guerra civil brasileira do século XX:

Apesar de seu conteúdo conservador, a revolta paulista foi uma impressionante demonstração de entusiasmo cívico. Bloqueado por terra e mar, o estado contou apenas com as próprias forças para a luta. Houve mobilização geral. Milhares de voluntários se apresentaram para lutar; as indústrias se adaptaram ao esforço de guerra produzindo armamentos, fardas, alimentos; as mulheres ofereciam suas jóias para custear o esforço bélico (CARVALHO, 2002, p. 100).

Alguns avanços políticos haviam sido conquistados antes da revolta paulista, principalmente a criação da Justiça Eleitoral e o advento do Código Eleitoral, em 1932, que introduziu o voto secreto, obrigatório, abrangendo ambos os sexos. A revolta paulista força o Governo a convocar uma

Assembleia Constituinte. Pela primeira vez, a Lei Maior traz um capítulo sobre a ordem econômica e social. Entre 1930 e 1937, o Brasil vive uma fase de intensa agitação política com movimentos organizados em vários estados e grupos sociais. Sindicatos e associações classistas se multiplicam e os partidos políticos tomam conotação nacional e de massa. Este ensaio de participação política, como chama Carvalho, se encerra em 1937, com o Golpe e estabelecimento do Estado Novo que se estende até 1945.

Baixa nos direitos políticos – com fechamento do Congresso, censura à imprensa, proscrição de partidos políticos, tutela dos sindicatos –, alta nos direitos sociais. A Constituição de 1934 confirmou conquistas do governo revolucionário como a jornada de trabalho de 8 horas, igualdade dos salários entre os sexos, criação das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento, direito de férias, e avançou com a criação do salário mínimo, adotado em 1940, e da Justiça do Trabalho, que entrou em pleno funcionamento em 1941. Na área previdenciária, a criação dos Institutos de Previdência, transformando e ampliando as Caixas de Aposentadoria e Pensão, atende a uma antiga reivindicação dos trabalhadores.

Em relação ao período anterior, é inegável o avanço, que, entretanto, não alcançava todos os trabalhadores. A concepção da política social como privilégio e não como direito excluía, no meio urbano, os trabalhadores autônomos e domésticas e sequer cogitou incluir os trabalhadores rurais, demonstrando o poder dos grandes proprietários, o que comprova nossa afirmativa de ser o latifúndio um dos tropeços à construção da cidadania no Brasil. A extensão do benefício da previdência ao trabalhador rural só acontece em 1971, com a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), em pleno Governo Médici, o ápice da supressão dos direitos políticos, após o golpe militar de 1964, confirmando a gangorra: supressão dos direitos políticos e civis, expansão dos direitos sociais, e a atipicidade da cidadania brasileira.

O Golpe Militar de 1964 interrompe o aprendizado democrático que se enraizava na sociedade. A organização do povo em entidades classistas, sindicatos, ligas camponesas, a participação nas eleições, a criação e fortalecimento dos partidos políticos atestam o nascedouro de uma cidadania participativa:

A análise da participação no poder político através do voto não pode prescindir de dois fatores: a magnitude numérica do eleito-

rado e seu comparecimento às urnas. O primeiro indica a força potencial do povo (cidadão) dentro do jogo político, enquanto o segundo descortina o interesse do eleitor em exercer o seu direito de participar do poder (HAGUETE, 1994, p. 45).

Os números do eleitorado votante após o golpe do Estado Novo evidenciam o desejo de participar do poder a que se refere Haguete. Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando pela primeira vez os dados de 1872. Em 1950, já foram 15,9% e, em 1960, 18%. Em números absolutos, os votantes pularam de 1,8 milhão em 1930 para 12,5 milhões em 1960. Para além das estruturas formais de participação, a Campanha “O Petróleo é Nosso”, entre 1947 e 1953, quando foi criada a Petrobras, é emblemática desse aprendizado. Dividido entre nacionalistas e entreguistas, o País se mobiliza contra ou a favor da estatização do petróleo. A União Nacional dos Estudantes (UNE) cria a Comissão Estudantil de Defesa do Petróleo; intelectuais, partidos políticos, sindicatos fazem manifestações de rua numa campanha que é comparada à da Abolição da Escravatura.

O golpe militar freia, mas não paralisa a organização da sociedade, impulsionada pela crescente urbanização, a industrialização das décadas de 1940 e 1950 e, principalmente, a experiência democrática vivida a partir da Constituição de 1946, que mantém os direitos sociais e inaugura os direitos civis e políticos. No período de 1945 a 1964, o País teve eleições regulares – embora houvesse tentativas de golpes –, liberdade de imprensa e de organização política. Para controlar a ebulição política, social e popular, a ditadura recorre à fórmula, já bem-sucedida no Estado Novo, que dá ênfase aos direitos sociais e reprime os direitos civis e políticos.

A ditadura militar é dividida por Carvalho em três fases: de 1964 a 1968, em que a repressão é alternada com sinais de abrandamento; 1968 a 1974, período mais sombrio do ponto de vista dos direitos civis e políticos, que passa para a história como “anos de chumbo”; e a terceira fase, de 1974 a 1985, o período de abertura que se coroa com a redemocratização. Independente das fases, de que trata Carvalho e adotada neste trabalho, a ditadura militar é um grande retrocesso na área dos direitos civis e políticos. Os Atos Institucionais<sup>30</sup> legitimam a violência, dando aos militares

---

30 Durante a ditadura militar, foram editados 17 atos institucionais. O primeiro, em 09 de abril de 1964, impõe eleições indiretas para Presidente da República e dá poderes ao Presidente para ditar nova constituição, fechar o Congresso, decretar estado de sítio, impor investigação sumária aos funcioná-

o direito de cassar mandatos políticos, fechar entidades civis que se opunham ao regime, promover intervenções em sindicatos, prender, torturar e matar lideranças políticas, estudantes e de trabalhadores. A liberdade de imprensa e o direito de opinião são violentamente restringidos. Ao contrário da ditadura do Estado Novo, o Congresso, com períodos de interrupções, permanece funcionando como forma de legitimar o regime, assim como alterna também suspensão e realização de eleições diretas para governadores e prefeitos de capitais.

A violência na supressão dos direitos civis e políticos não arrefece a disposição de luta de setores organizados. Os estudantes, mesmo com a sua entidade na clandestinidade, continuam lutando e são responsáveis por uma das maiores manifestações de massa no período, a Passeata dos Cem Mil, que reuniu intelectuais, políticos e mesmo a classe média, que também se manifestara em ações públicas pró-ditadura, como a Marcha da Família com Deus pela Liberdade. Os partidos políticos, que, no período anterior ao golpe, eram 12, foram extintos com o bipartidarismo, funcionando somente a Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reunia a oposição ao regime. Mesmo clandestinas, com suas principais lideranças exiladas, desaparecidas ou mortas, as forças políticas atuavam, inclusive, organizando os trabalhadores no campo, que haviam emergido durante a experiência democrática reivindicando a reforma agrária.

Os direitos sociais, quase estagnados no período de 1945 a 1964, se expandem durante a ditadura. A unificação e universalização da previdência, já tentada com Getúlio Vargas em 1953, com João Goulart, por meio da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, e o Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, efetivou-se realmente com a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social, que acaba com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e uniformiza as contribuições e os benefícios como pensão e aposentadorias. A já citada criação do Funrural, em 1971, leva a previdência aos trabalhadores rurais. Os funcionários públicos e militares mantêm seus institutos e aposentadorias especiais, que

---

rios públicos contratados ou eleitos, abrir inquéritos e processos para apurar responsabilidades pela prática de crime contra o Estado ou contra a ordem política e social, suspender direitos políticos de cidadãos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos de deputados federais, estaduais ou mesmo de vereadores. Mas, entre todos, o mais violento foi o AI-5, editado em 13 de dezembro de 1968: reedita os princípios do AI-1, suspende o princípio do *habeas corpus* e institui de forma clara e objetiva a tortura e a violência física contra os opositores do regime.

só vêm a ser modificadas depois da redemocratização. Empregadas domésticas e trabalhadores autônomos também são beneficiados com a incorporação à previdência em 1972 e 1973. O Governo militar acaba com a estabilidade no emprego, mas cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma espécie de seguro-desemprego em caso de demissão sem justa causa. A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) entra na cota da expansão dos direitos sociais e, finalmente, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974. Sobre o período, analisa Carvalho:

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos (CARVALHO, 2003, p. 172-173).

A ditadura começa a ser desmontada no governo de Geisel numa combinação de exaustão do sistema, corroído por denúncias de tortura e de corrupção, e pressão da sociedade civil. Entre avanços e recuos, os direitos civis e políticos são reconquistados. Maior liberdade na propaganda eleitoral, em 1974, provoca uma derrota acachapante ao partido do Governo nas eleições para o Senado e acaba com a maioria do Governo na Câmara dos Deputados.<sup>31</sup> A reação vem com a suspensão do funcionamento do Congresso por 15 dias e mudanças na legislação eleitoral, entre elas a criação dos senadores biônicos. Em 1978, é votado o fim do AI-5, acaba a censura prévia no rádio e televisão e a Lei de Segurança Nacional é suavizada.

Estas medidas dão alento aos movimentos sociais que organizam a campanha pela anistia que toma vulto, amplia a participação popular e agrega novos segmentos. Em 1980, são restabelecidas as eleições diretas para governador e acabam os senadores biônicos. Surgem a Campanha Contra a Carestia, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, o Movimento de Bairros e Favelas; partidos comunistas são legalizados; nasce o Partido dos Trabalhadores; o movimento sindical se reorganiza; as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), braço da Igreja que atua na conscientização política desde 1975, se fortalecem; a campanha pelas eleições

---

31 Do total de 24,5 milhões de votos, o MDB obteve cerca de 14,5 milhões, conquistando 16 das 22 cadeiras em disputa no Senado e a Arena, apenas seis. Na Câmara dos Deputados, a Arena ganhou com pequena margem: 11,8 milhões de votos contra 10,9 milhões de votos do MDB.

diretas para Presidente da República toma as ruas e a emenda é derrotada no Congresso Nacional frustrando a população.<sup>32</sup> A saída recorrente do pacto entre as elites é mais uma vez adotada e a redemocratização chega com a eleição de um civil, ainda de forma indireta, no Colégio Eleitoral; a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte e uma nova Carta Magna chamada de Constituição Cidadã.

A redemocratização faz emergir novos atores e a palavra cidadania vira uma espécie de fetiche, com um poder sobrenatural, possuidor de virtudes mágicas de inclusão social, a despeito de permanecerem todas as desigualdades sociais. “A cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Mais ainda, ela substituiu o próprio povo na retórica política. Não se diz mais “o povo quer isto ou aquilo”; diz-se a “a cidadania quer”. Cidadania virou gente” (CARVALHO, 2003, p. 7).

Com efeito, a Constituição de 1988 escreve uma nova página na história da cidadania desde a sua elaboração, com a intervenção de grupos organizados, à direita e à esquerda do que se convencionou classificar os atores políticos. A Carta representa, do ponto de vista formal, um grande avanço, ampliando direitos civis, políticos e sociais e consolidando questões há muito reivindicadas pelos movimentos sociais. Como se redimindo o longo período de exceção, a Constituição foi detalhista e polarizou a sociedade, com os empresários e o próprio Governo da época afirmando que o novo texto deixava o País ingovernável pela expansão dos direitos e a constitucionalização de temas que poderiam muito bem ser tratados em leis ordinárias.

É inegável que foram a pressão e a organização da sociedade civil responsáveis pelo que se denomina garantia de um Estado Democrático de Direito. O próprio Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte assegurou a participação direta dos segmentos organizados por meio de sugestões iniciais de qualquer associação, de Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Tribunais. Determinou a realização de audiências públicas em que não só especialistas e autoridades poderiam ser convidados, como também entidades associativas tinham o direito de apresentar-se e opinar. A sociedade pode apresentar emendas ao texto do projeto constitucional, desde que subscritas por 30 mil cidadãos, com a

---

32 A emenda Dante de Oliveira, deputado que apresentou a proposta de eleições diretas para presidente, recebeu 298 votos quando precisava de 320 votos para ser aprovada. Ou seja, faltaram 22 votos.

responsabilidade de pelo menos três entidades associativas, e defendê-las ante a Comissão de Sistematização por um de seus signatários. Esta foi uma inovação incomum não só nos processos brasileiros, já que a utilização da iniciativa popular somente foi usada como sugestão na Constituinte de 1823, depois dissolvida pelo Imperador, e representou uma riqueza do ponto de vista da correlação de forças. Por estes mecanismos, a Assembleia Nacional Constituinte recebeu 122 emendas populares somando 12.277.423 de assinaturas limitado a cada eleitor subscrever apenas três propostas. A mobilização e a participação, portanto, foi superior a quatro milhões de pessoas.

Além de consolidar as conquistas democráticas e expandir direitos, a Constituição de 1988 garantiu o florescimento de uma cultura de participação, inclusive com o estabelecimento de formas diretas, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular, até aqui pouco utilizados. Mas, para além dos canais institucionais, é temeroso dizer que por si ela garante a cidadania. Os direitos estão na lei, mas nem sempre chegam a todos os brasileiros que nem ousam chamar aqui de cidadãos. O agravamento dos problemas sociais, a persistência das desigualdades, a corrupção generalizada nas instituições criam um desencanto em imensa parcela da população, principalmente nos “desorganizados”.

Escolhemos estudar a cidadania em nosso País a partir do instrumento legal que assegura o gozo dos direitos e seu habitat, o Estado. A natureza moderna, democrática e liberal de nossa Constituição prova que não são os diplomas legais que efetivam os direitos. Sobre a prática da cidadania em nosso País, Evelina Dagnino afirma: “as apropriações e a crescente banalização desse termo não só abrigam projetos diferentes no interior da sociedade, mas também certamente tentativas de esvaziamento do seu sentido original e inovador” (DAGNINO, 1994, p. 1).

A Constituição aboliu os entraves legais à construção da cidadania, mas não elimina os tropeços do nosso ordenamento social que reproduz desigualdade e autoritarismo. São muitas culturas que precisam ser transformadas para que novas floresçam. São diversos os padrões culturais enraizados em nossa sociedade que dificultam o exercício diário da cidadania como destaca Resende:

[...] a cultura inflacionária, a cultura da esperteza; a prática de transferir responsabilidades, o imediatismo, o superficialismo,

o negativismo; a cultura da baixa auto-estima e da vergonha de expressar patriotismo; o piadismo, o emocionalismo; a cultura do desperdício, do teorismo, do corporativismo; a politicagem, o fisiologismo e o nepotismo; e, finalmente, a cultura do conformismo que, associada à acomodação, inocula a apatia, o desânimo e a desesperança que paralisam as ações e as lutas populares por um melhor quinhão das riquezas nacionais (RESENDE, 1992).

Extirpar toda essa herança que subjaz em nós exige a educação como pré-requisito da cidadania, como destacou Marshall. Não a educação dos bancos escolares. “A educação, vista somente como escolaridade, é de pouca serventia para o cultivo da cidadania” (HAGUETTE, 1994, p. 166). Felizmente, esse processo já tem início na constituição de novos sujeitos e de uma nova cidadania redefinindo a ideia de direitos. As práticas políticas dos últimos 20 anos, como ouvidorias públicas, orçamento participativo, e a construção de novos espaços públicos evidenciam o amadurecimento do Estado para o redesenho de uma nova sociedade. Nesta, a comunicação pública inexoravelmente cumprirá um importante papel como ferramenta de articulação da multiplicidade das dimensões cidadãs.

## **4.2 - Esfera Pública, Informação e Cidadania sob a Perspectiva da Comunicação Pública**

O exercício da comunicação pública por si não é suficiente para garantir uma cidadania plena no Brasil, mas é um importante instrumento no sentido de democratizar a informação e instaurar uma esfera pública mais pluralista, que reflita o pensamento dos diversos segmentos sociais no país. Comunicação não se restringe aos elementos meios e mensagens; insere-se como parte de uma dinâmica de organização e mobilização social criando possibilidades de participação ativa para uma mudança da sociedade. O acesso à informação e aos canais de expressão é, acima de tudo, um direito humano. Peruzzo (2004) classifica o direito à informação como um direito de primeira geração,<sup>33</sup> ou seja, vinculado à dimensão

---

33 Cidadania é histórica. Ela se modifica, evolui, agregando novas dimensões conforme o desenvolvimento da humanidade. No âmbito do terceiro processo, referido por Bobbio, estão os direitos de terceira geração, que surgem na segunda metade do século XX. São os direitos dos grupos humanos, não apenas do indivíduo, em suas diferenças e necessidades. São os direitos coletivos de um povo, uma nação, uma comunidade, das minorias discriminadas (grupos étnicos, portadores de deficiências etc.). São direitos pelos quais se organizam os mais diferentes movimentos sociais ao redor do

civil da cidadania que assegura, entre outros direitos, o de liberdade de expressão, de ideias, convicções, crenças. “Mas é também um direito da terceira geração, ao se deslocar para a noção de direito coletivo; direitos de grupos humanos em suas individualidades” (PERUZZO, 2004, p. 63).

Para Peruzzo, a democratização da comunicação é pré-requisito à ampliação da cidadania. “É um caminho para o exercício da cidadania em sua dimensão cultural, que por sua vez se entrelaça nas lutas pela democratização das outras dimensões da cidadania, como a econômica e política” (PERUZZO, 2004, p. 67). Já na opinião de Bezzon (2004), o acesso e o direito à informação tornam-se condições básicas para a construção da cidadania, “pois só a socialização da informação poderá fornecer aos membros da sociedade civil a cidadania integral” (BEZZON, 2004, p. 18).

Conforme já abordado, a redemocratização no Brasil significou importantes avanços no sentido de garantir o direito à informação. Com o fim da ditadura militar, se recuperou o exercício desse direito, a liberdade de imprensa e a livre circulação de ideias, tendo os movimentos sociais desempenhado importante papel nessa conquista, ora garantindo espaços nos meios de comunicação de massa, ora construindo os seus próprios veículos de expressão, seja em meios impressos, como jornais, revistas, panfletos, ou em meios eletrônicos, rádios comunitárias, sítios, revistas eletrônicas.

É no contexto de todo esse movimento histórico em torno dos direitos sociais e em sua especificação quanto ao respeito às diferenças dos diversos segmentos populacionais, que se explicita o avanço da sociedade, principalmente através de organizações do Terceiro Setor e de movimentos sociais, na utilização de meios de comunicação segundo seus próprios objetivos e necessidades. Aos poucos, há a apropriação de canais de comunicação com a finalidade de colocá-los a serviço dos interesses coletivos e de fazer avançar a luta pela democracia. São rádios e televisões comunitários, sistemas de alto-falantes nos bairros populares, jornais

---

— mundo. Estes, nos anos recentes, lutam por diferentes reivindicações como a paz, o direito a um meio ambiente preservado, os direitos da mulher, da criança, das minorias étnicas etc. No âmbito da questão, está o direito à diferença, ao tratamento singular, de acordo com as especificidades de cada segmento social em questão. Na prática, as diferentes gerações de direitos se entrelaçam. Não ocorrem de forma pura e variam conforme cada contexto. Por exemplo, ao mesmo tempo que afloram direitos de quarta geração, em muitos lugares ainda se luta pelos direitos civis, políticos ou sociais, tanto no sentido individual como coletivo.

de pequeno porte, sítios na internet, programas de rádio e de televisão de entidades populares em emissoras comerciais ou públicas, e muitas outras modalidades de comunicação dirigida e grupal incrementadas por diferentes organizações sem fins lucrativos da sociedade civil. Trata-se de um processo que evidencia a compreensão dos movimentos populares e de outras organizações do Terceiro Setor sobre o poder dos meios de comunicação marcando um despertar para o direito à liberdade de expressão, e em nível coletivo.

Mesmo com os avanços da democracia, Peruzzo lembra que o acesso à informação e aos meios de comunicação e à liberdade de expressão, em sentido mais pleno, ainda é privilégio de poucos brasileiros. Muitos ainda estão fora do processo de produção da informação e dos debates sobre os assuntos de interesse público. Peruzzo faz o seguinte questionamento sobre essa realidade no Brasil: “Quem de fato tem o direito de se expressar através da mídia? Como o cidadão pode usufruir plenamente desse direito se não lhe é possível tornar-se emissor de mensagens, mas somente receptor?” (PERUZZO, 2004, p. 66).

Os meios de comunicação de massa em nosso País são controlados por uns poucos proprietários que os colocam a serviço de seus próprios interesses. É cabível observar que, no momento em que o Governo Federal, pressionado pelos movimentos sociais, chama a Conferência Nacional de Comunicação,<sup>34</sup> o Supremo Tribunal Federal (STF), pela maioria de seus membros, acabou com a exigência do diploma de jornalista para o exercício da profissão, depois de ter também revogado a Lei de Imprensa alegando que estes instrumentos não estão recepcionados na Constituição Federal. Tal interpretação não foi avocada para o Código Brasileiro de Telecomunicações, que data de 1962 e regula o sistema de concessões para canais de tevê e rádios, embora apresente profundas contradições com a Constituição Federal (CF) no que diz respeito ao monopólio das comunicações. A ação do STF caracteriza a parcialidade da mais alta Corte brasileira na preservação dos interesses dos “barões da imprensa”<sup>35</sup> e coloca a categoria dos jornalistas numa posição defensiva no momento em que as energias deveriam ser canalizadas para o debate que será neces-

---

34 Insistimos na importância da realização da Conferência Nacional de Comunicação pelo seu caráter tardio. Observe-se que, na área da saúde, já se realizaram 13 conferências nacionais; de direitos humanos, 11, enquanto a comunicação realiza a sua primeira, quase a fórceps e sem um amplo debate com a sociedade.

35 O termo é de Bernardo Kucinski

sário travar no âmbito da Conferência Nacional de Comunicação sobre a oligopolização do setor, o desrespeito aos preceitos constitucionais sobre produção regional e diversidade informativa, inexistência de normas sobre o controle social, entre outros itens decisivos para a efetiva democratização das comunicações. Desse modo, concordamos com Peruzzo quando afirma que, em pleno século XXI, o acesso à imprensa brasileira ainda é restrito a uma pequena parcela privilegiada da população:

A liberdade de imprensa no Brasil acaba privilegiando o direito à livre expressão e ao acesso à informação às elites e às classes médias. Às elites porque é delas o controle majoritário dos grandes meios de comunicação. Às classes médias – e também às elites – que, pelo poder aquisitivo e pela educação recebida, conseguem ter acesso à mídia e possuem capacidade de abstração para usufruir das benesses da sociedade da informação (PERUZZO, 2004, p. 67).

Está claro que o acesso e o direito à informação tornam-se requisitos básicos para o exercício da cidadania, que, para se efetivar, exige transparência e fidedignidade nas informações veiculadas pelos meios de comunicação de massa para que a opinião pública possa formar-se democraticamente. É histórico o episódio de manipulação pela Tevê Globo do debate eleitoral entre os candidatos Fernando Collor e Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 1989. Mais recente, observa-se uma enorme diferença no tratamento dispensado pela mídia às denúncias de compra de votos no Congresso Nacional para a aprovação da emenda constitucional destinada à reeleição de Fernando Henrique Cardoso, comparado ao chamado mensalão, que seria um esquema de cooptação da base aliada do governo por meio de benesses financeiras. Sem entrar no mérito de verdadeiro ou falso, até porque os casos não foram julgados em definitivo – e o primeiro sequer foi apurado –, o chamado mensalão, diferentemente das denúncias em torno da emenda da reeleição, rendeu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e até hoje permanece na agenda política.

Além da transparência e fidelidade aos fatos, seria necessária a participação ativa das pessoas nos processos de produção e gestão da comunicação propiciando uma educação para a cidadania e a construção de uma esfera pública democrática. Nos meios de comunicação de massa subordinados a uma concepção finalística de uso da informação para doutrinar, persuadir ou mercadejar, esse cenário ainda está distante. Mesmo nas rádios comunitárias, a gestão e a produção ficam a cargo de

um pequeno grupo, nem sempre representativo da comunidade, reproduzindo o modelo das estações comerciais, sendo bastante recorrente a dependência financeira aos grupos políticos, que se reflete na reverberação do discurso de quem paga, seja situação ou oposição, replicando a disputa pelo poder político.

Conforme Habermas (1984), a esfera pública pode ser concebida como um espaço de mediação independente do Estado, cujo objetivo maior é debater as questões de interesse privado (da burguesia), mas, pela sua relevância para a sociedade, tornam-se questões de interesse público. “[...] Torna-se daí fundamentalmente uma esfera de deliberação e de decisão pública sobre a condução e administração de todos os processos necessários à reprodução da sociedade” (HABERMAS, 1984, p. 153).

Para Habermas, a esfera pública cidadã é fruto do Iluminismo e do capitalismo que, entretanto, curvou-se às forças do poder econômico e ao uso abusivo da publicidade, no sentido de priorizar a construção de imagem ou reputação em detrimento de gerar opinião e informar. “A esfera pública se torna uma corte, perante cujo público o prestígio é encenado – ao invés de nele desenvolver-se a crítica” (HABERMAS, 1984, p. 235). Então para Habermas, a capacidade de indivíduos ou grupos fazerem prevalecer seu pensamento na esfera pública depende de como eles são capazes de transformar seu poder econômico e/ou político em reputação para que os demais concebam seu pensamento como o desejo geral – a opinião pública.

Em síntese, Habermas compreende a esfera pública como um espaço comunicativo entre a esfera privada e o Estado, caracterizando-se, em uma democracia ideal, pelo livre acesso de todos, pela possibilidade de crítica ao Estado e de decisão autônoma do cidadão. Ela representa o mundo da vida como o todo, onde as vontades de indivíduos podem-se tornar o desejo da sociedade – a opinião pública, desde que estas opiniões individuais sejam transformadas em uma vontade geral, por meio de um processo racional de convencimento. Fica claro que a esfera pública da democracia ideal, sugerida por Habermas, é cada vez mais difícil de ser construída em sociedades complexas, como as existentes neste século XXI. É mais correto reconhecer uma esfera pública onde a opinião de um grupo com maior poder econômico e político pode muitas vezes se consolidar como a opinião pública de todos.

No argumento de Haje (2007), para que os processos democráticos possam ser dirigidos pelo poder comunicativo, é necessário “que a sociedade civil tenha a capacidade de desenvolver impulsos vitais, por meio de esferas públicas relativamente autônomas e capazes de ressonância no governo, na mídia e no mercado [...]” (HAJE, 2007, p. 127-135). Segundo Haje, em países como o Brasil, onde os parlamentares, sindicatos, partidos políticos e os próprios meios de comunicação de massa perderam – e até mesmo nunca tiveram legitimidade para representar os cidadãos na esfera pública –, caberá à sociedade civil organizada desenvolver instrumentos que garantam o direito de expressão de todos os cidadãos. Referindo-se às últimas décadas do século XX e início do século XXI, ela afirma que os movimentos sociais assumiram um papel essencial nessas esferas públicas, encarnando uma expectativa de democratização já antevista por Habermas:

As organizações e associações livres, não-estatais e não-econômicas certamente não constituem o elemento mais evidente numa esfera pública dominada pelas grandes agências de pesquisa de opinião e de mercado e pelos meios de comunicação tradicionais – instituições que, por se encontrarem, em geral, na justaposição entre a esfera pública e o mercado, podem ser consideradas como esfera semi-pública. Mesmo assim, essas organizações formariam o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade (HABERMAS, 1997 apud HAJE, 2007, p. 135).

Segundo Habermas (1997 apud HAJE, 2007, p. 135) observa ainda que esse avanço da sociedade civil organizada pode até mesmo fazer com que a esfera pública, hoje dominada pelos meios de comunicação de massa e, conseqüentemente, pelas elites, comece a se tornar mais democrática com a entrada de novas vozes e atores sociais. A autora reforça que o sentimento de ceticismo nas chances de influência da sociedade civil sobre o sistema político, frente ao enorme poder dos meios de comunicação em geral, na teoria habermasiana, vale somente para uma esfera pública ‘em repouso’, situação estática que, na prática, é totalmente inexistente. “Se houver mobilização, as estruturas sobre as quais se apóiam a autoridade de um público que toma posição podem começar a vibrar. E as relações de força entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer transformações” (HAJE, 2007, p. 135).

Ao se falar em sociedade civil organizada como transformadora da esfera pública voltamos a falar da importância da comunicação pública como instrumento nesse processo. Por ser focada na cidadania e no interesse público, a comunicação pública passa a representar uma nova vertente na democratização da esfera pública e no sentido de garantir o acesso à informação. Haje diz que Habermas levantou, em *Mudança Estrutural na Esfera Pública*, e aprofundou, em *Teoria de La Acción Comunicativa*, a necessidade de demonstrar como, nas sociedades atuais, é possível que o público faça parte de um processo crítico de comunicação pública: “Ele sugere, em suma, em sua teoria da ação comunicativa, que seja erguida uma barreira democrática contra a colonização de áreas do mundo da vida pelos imperativos do chamado ‘sistema’ – lugar da produção, da geração de excedentes e moedas” (HAJE, 2007, p. 130-131).

A comunicação pública, pelos seus preceitos embasados na cidadania e no protagonismo, parece um importante instrumento para se construir essa barreira democrática proposta por Habermas, cuja principal finalidade é garantir o acesso à informação e uma esfera pública mais plural. Jorge Duarte lembra, por exemplo, que o direito à informação é um conceito que embasa frequentemente os debates sobre comunicação pública e “é particularmente relevante, porque é um meio para acesso e uso de outros direitos referentes à cidadania” (DUARTE, 2007, p.62). A informação elimina preconceitos, produz transformações culturais, esclarece sobre direitos, intercambia saberes, orienta para medidas de prevenção, encaminha as pessoas para os serviços públicos, enfim, é elemento primordial do conhecimento, da interpretação, do diálogo, da decisão, beneficiando o indivíduo e o meio em que ele vive.

Hoje, no Brasil, como em toda sociedade moderna, os meios de comunicação de massa constituíram-se os grandes espaços da esfera pública. Para Kucinski (1998), foram os veículos de comunicação que substituíram as praças públicas na definição do espaço coletivo da política no mundo contemporâneo. O autor avalia que os baixos níveis de instrução e de renda da maioria da população contribuem para que a percepção de mundo dos brasileiros seja constituída principalmente pelos “meios eletrônicos de comunicação, o rádio e a TV e, em menor escala, da leitura de jornais e revistas, os poucos objetos de leitura popular regular” (KUCINSKI, 1998, p. 16).

Silva (2003) compartilha da mesma opinião, atribuindo à imprensa o comando do epicentro do espaço público, ultrapassando as dimensões físicas das praças, das ruas e das estações rodoviárias, ferroviárias e de metrô, dos teatros, cinemas e *shoppings* para funcionar como espaço de mediação por excelência tanto no sentido de provimento dos meios (ou a discussão sobre as demandas existentes) quanto no sentido da própria produção de sentido. O noticiário do Jornal Nacional, boletim eletrônico da Rede Globo, é atestado de veracidade dos fatos, ou seja, socialmente, a própria construção da realidade depende da mediatização da vida, como se as coisas e as ações dos sujeitos não lograssem sentido próprio sem trafegar pelo filtro simbólico da mídia, sem serem por ela enquadrados e, conseqüentemente, sancionados ou legitimados. “Os meios massivos de comunicação (*mass media*) estariam assim, encarregados de prover lastro simbólico à vida e ao cotidiano das pessoas, difusamente determinando até mesmo o gosto, os costumes, as maneiras de se vestir, de se divertir e até de se expressar” (SILVA 2003, p. 60).

O problema, no caso brasileiro, é a concentração dos meios de comunicação de massa nas mãos de poucos grupos econômicos ou políticos, numa simbiose que conforma a nova dominação representativa das seculares oligarquias brasileiras. Conforme Kucinski, “a estrutura de propriedade das empresas jornalísticas no Brasil reproduz com grande fidelidade a configuração oligárquica da propriedade da terra; na gestão dos jornais predominam as práticas hedonísticas e de favoritismo” (KUCINSKI, 1998, p. 16). Na mídia eletrônica, há uma hegemonia de apenas três famílias: Marinho (sistema Globo), com 32 concessões de tevê e 20 de rádio; Saad (Rede Bandeirantes), com 12 concessões de tevê e 21 de rádio; e Abravanel (SBT), com 10 concessões de tevê. A chamada mídia regional também está nas mãos de poucos grupos: Sirotsky (RBS-Sul) com 20 concessões de tevê e 20 de rádio; Família Câmara (Centro-Oeste), com 8 concessões de tevê e 13 de rádio; Família Daou (Norte), com 5 concessões de tevê e 4 de rádio; Família Zahran (Mato Grosso), com 4 concessões de tevê e 2 de rádio; e família Jereissati (Nordeste), com uma concessão de tevê e 5 de rádio.<sup>36</sup> Esta concentração tende a se agravar com o que os estudiosos chamam de propriedade cruzada, que é a propriedade de veículos im-

---

<sup>36</sup> A pesquisa é da jornalista Elvira Lobato para a Folha de São Paulo. Observa-se que ela atribui a propriedade do Grupo Verdes Mares à família Jereissati, pelas relações familiares entre a diretora presidente do SVM e o ex-governador Tasso Jereissati. De uma forma ou de outra, há imprecisão. Ou a família não é Jereissati e sim Queiroz, ou as concessões de tevê do grupo são três e não apenas uma.

pressos e eletrônicos por um mesmo grupo, e com o avanço da tecnologia com o advento do fenômeno convergência de mídias.

Na avaliação de Kucinski, o Brasil saltou quase diretamente da condição de sociedade escravista de cultura oral para uma sociedade pós-moderna também oral, de rádio e tevê. Segundo o autor, as classes B, C, D e E percebem os assuntos e adquirem hábitos – sociais e de consumo – principalmente por esses dois tipos de veículos de comunicação.

As oligarquias nacionais vêm usando, na visão do autor, esses tipos de mídia como forma de controle social.

Sob o regime autoritário (1964-1979), a mídia foi acessória nas tarefas de controle social, exercidas principalmente pela repressão física, silenciamento de vozes dissidentes e expurgo de lideranças populares. Sob a democracia, dada a ilegitimidade das formas coercitivas de controle, a repressão tornou-se instrumento secundário de controle e a mídia passou a ser procurada pelas elites dominantes como meio principal de controle social (KUCINSKI, 1998, p. 18).

Além da concentração da propriedade dos veículos de comunicação, outros fatores são determinantes para a natureza pouco democrática da esfera pública no Brasil. Na origem, está nosso passado colonial e escravista; o patrimonialismo, com o Estado dominado pelas elites que procurou moldar a sociedade, ao contrário da experiência de outros países onde a sociedade moldou o Estado; e a profunda desigualdade de renda da população, com uma grande massa de pobres, com baixo nível e qualidade de instrução e um pequeno grupo de ricos, com amplo acesso à educação de alta qualidade. Na análise de Kucinski, o republicanismo no Brasil foi uma moda importada da Europa pelos herdeiros dos grandes proprietários de terra, portanto, desprovida de raízes sociais ou culturais. Assim o autor detalha o processo histórico que forjou essa realidade, atribuindo também um papel ao advento tardio da imprensa:

A ausência de uma classe significativa de assalariados limitou o âmbito da esfera pública e a imprensa chegou ao País em 1808. A exclusão, e não a aquisição da cidadania tem sido o processo dominante de formação política da América Latina. A imposição do consenso previamente acordado pelas elites tem sido a fórmula recorrente de acomodação das grandes divergências políticas e de travessia dos momentos de transição. A não-sujeição ao consenso é considerada subversiva e ilegítima (KUCINSKI, 1998, p. 19).

Em consonância com a análise de Kucinski, Silva afirma que a esfera pública no Brasil passa a servir aos interesses da sociedade civil burguesa, pois se configura como a principal fonte mantenedora das publicações (por meio das vendas, assinatura e anúncios). “É como se as idéias, para circular no espaço público, tivessem de pagar um certo pedágio, seja o pagamento de um exemplar de um jornal, seja o pagamento de um ingresso de teatro” (SILVA, 2003, p. 60). Numa análise dos ganhos da mídia no mundo globalizado, Rampinelli diz:

Os grandes conglomerados de comunicação [...] dominam as mentes e os corações das populações do mundo, lançando mão do mecanismo de um novo imperialismo, qual seja conquistar mercado para seus produtos de entretenimento e amoldar as consciências, dissociando as pessoas de suas raízes culturais e de suas tradições de solidariedade (RAMPÍNELLI, 2001 apud LIEDTKE, 2003, p. 59).

A comunicação pública, portanto, apresenta-se como o instrumento capaz de emancipar a sociedade, tirando-a da condição de simples receptora da informação gerada pelos governos, pelos meios de comunicação de massa ou pelas empresas, contribuindo com a democratização da esfera pública e o fortalecimento da cidadania. Heloiza Matos reforça que a sociedade como um todo precisa estar envolvida no processo de comunicação e difusão da informação. Esse processo, por sua vez, não pode ser dividido entre emissores de um lado e receptores do outro, mas, sim, deve pressupor uma constante interação entre todos os atores. Matos defende:

[...] se historicamente este ou aquele agente possa ter se confundido com o processo mesmo da comunicação pública, como foi e continua sendo o caso do Governo e das mídias, é preciso superar este estágio, propondo um novo paradigma: a comunicação pública exige a participação da sociedade e seus segmentos (MATOS, 2007, p. 52).

A comunicação pública propõe e estimula, como já vimos antes, que os cidadãos sejam produtores ativos do processo comunicacional. Matos (2007) sustenta que todos – o terceiro setor, a mídia e o mercado – devem ter o direito de expressar suas opiniões como agentes e instâncias institucionais. Destaca, entretanto, que esse processo deve ir além do âmbito formal – incluindo todos os agentes na esfera pública, estejam eles vinculados ou não a instituições ou associações legalmente constituídas:

Reduzir a comunicação aos canais de distribuição de informação tem sido insuficiente de forma geral, mas é especialmente problemático para o campo da comunicação pública. O desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de trocas de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais. Isto não deveria incluir apenas os suportes tecnológicos e midiáticos, mas igualmente outros compatíveis e abertos ao ambiente da comunicação pública (MATOS, 2007, p. 53).

Há ainda uma exigência para que a comunicação pública se materialize ou feche o ciclo de produção, difusão e apreensão. Esta exigência é a necessidade de que o sujeito tenha a capacidade de se reconhecer como cidadão e a consciência de ser participante social, capaz de ter seus próprios posicionamentos sobre os fatos em debate na esfera pública e, por último, expressar-se de forma a valorizar a sua posição – e de seu grupo de referência. Mencionamos novamente Matos (2007) para destacar que o reconhecimento da esfera pública como diversidade de locais de expressão exige, por antecipação, a interiorização dos direitos do cidadão. “Um cidadão que não acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros dificilmente terá condições de integrar a rede social da comunicação pública” (MATOS, 2007, p. 53).

Tendo em vista essa exigência, novos desafios se apresentam à comunicação pública na busca de democratização da esfera pública e promoção da cidadania. Capacitar os agentes a se instituírem como comunicadores têm dado bons resultados em escolas, associações de moradores, grupos étnicos, entre tantas possibilidades. Observamos que as pessoas envolvidas no fazer comunicacional – seja um jornal, um programa radiofônico, um portal –, elevam a predisposição de participar de outras demandas, desenvolvem um novo conhecimento crítico, inclusive em relação aos mecanismos de funcionamento dos meios de comunicação de massa, pois vivenciam, na prática, os processos de seleção de notícias, adequação de mensagem, valoração de fatos. Estas experiências rompem a inocência em torno da neutralidade dos meios de comunicação proporcionando um novo entendimento sobre o poder de manipulação da informação nos grandes veículos e a imposição de uma agenda divorciada dos interesses da maioria da população.

### 4.3 - A Comunicação Pública Construindo um Novo Agendamento

Ao estimular o exercício da cidadania e participação social ativa, garantir o direito à informação e trabalhar pela democratização da esfera pública, a comunicação pública é capaz de levar ao debate público temas que são realmente de interesse da sociedade, indo além dos assuntos que interessam ao mercado ou às elites discutir. A esse processo que a comunicação pública é capaz de instaurar podemos chamar de um novo agendamento.

O agendamento, no Brasil, bem como a esfera pública como ressaltamos anteriormente, são constituídos principalmente pelos meios de comunicação de massa. Esse agendamento ou agenda-*setting*<sup>37</sup> como também é chamado nos estudos de comunicação, refere-se à capacidade dos meios de massa de construir a percepção social sobre o que é importante e merece ser debatido na esfera pública.

O slogan “Aconteceu virou manchete” que anunciava a importância dos fatos na cobertura da Revista Manchete, uma das principais publicações no Brasil na década de 1950, parece ter se invertido. Na atualidade, a manchete é que legitima o acontecimento. Em suma, o que não é veiculado na mídia, conforme a teoria da agenda-*setting*, não existe para a sociedade, não é merecedor de ser debatido, não vale nem mesmo para efeitos históricos. Dentre os princípios da agenda-*setting* estão a seleção, a disposição e a incidência de notícias sobre os temas que os receptores irão comentar e discutir na esfera privada, em uma espécie de efeito social da mídia, no entendimento de Barros Filho:

A mídia, ao nos impor um *menu* seletivo de informações como sendo o que aconteceu, impede que outros temas sejam conhecidos e, portanto, comentados. Ao decretar seu desconhecimento pela sociedade, condena-os à inexistência social. Nesse sentido, o menu da mídia, porque é o único temário comum de agentes sociais em comunicação, é o que apresenta maior incidência nas comunicações interpessoais (BARROS FILHO, 1995, p. 170).

---

37 Esta formulação clássica da hipótese inscreve-se na linha que vai de Lippmann aos Lang e a Noelle Neumann: a hipótese da agenda-*setting* não defende que os mass media pretendam persuadir (...). Os mass media descrevendo e precisando a realidade exterior, apresentam ao público uma lista daquilo sobre o que é necessário ter uma opinião e discutir. O pressuposto fundamental da agenda-*setting* é que a compreensão que as pessoas têm de grande parte da realidade social lhes é fornecida, por empréstimo, pelos mass media. Ver WOLF, 1999.

Traquina<sup>38</sup> (2001) enfatiza que a “noção básica, primitiva de agendamento é um truísmo. Se os mídia não nos dizem nada acerca de um tópico ou de um acontecimento, então, na maioria dos casos, ele existirá apenas na nossa agenda pessoal ou no nosso espaço vivencial” (TRAQUINA, 2001, p. 22). Citando McCombs e Shaw, o autor destaca que os meios de comunicação de massa – tevê, rádio, jornais impressos, revistas e até mesmo os grandes portais de notícias da rede mundial – têm grande capacidade de promover os acontecimentos no nível da opinião pública, demonstrando sua importância na construção da realidade social. “[...] Isto é, de um pseudo-ambiente, fabricado e montado quase completamente a partir dos mass mídia” (MCCOMBS; SHAW, 1977 apud TRAQUINA, 2001, p. 14).

Novamente, observa-se a impropriedade de deixar a critério dos meios de comunicação de massa a responsabilidade de construir a agenda pública, principalmente em sociedades onde a imprensa está na mão de poucos donos e tem a pauta jornalística e a programação cultural ditadas por regras de mercado e por interesses de grupos dominantes, como no caso brasileiro. Em um estudo aprofundado sobre esfera pública e agendamento através dos meios de comunicação de massa, Kucinski (1998) observa que, na maioria das democracias liberais avançadas, há um grau substancial de pluralismo ideológico na imprensa escrita, enquanto, no Brasil, os jornais, propriedade dessa oligarquia, compartilham uma ideologia comum, variando apenas em detalhes não-significativos. Por seu caráter documental, os jornais são as bases de partida dos processos de definição da agenda de discussões e de reprodução do consenso.

Recorremos mais uma vez à cobertura da mídia aos fatos políticos da atualidade. O confronto entre os projetos políticos dos dois maiores partidos brasileiros PT e PSDB encontra, nos meios de comunicação de massa, um vetor de propagação da ideologia das classes dominantes devidamente representadas na propriedade dos meios de comunicação. O caso já citado de dois fatos similares – a propalada compra de votos para aprovação da emenda da reeleição, em 1997, e a suposta instituição de

---

38 De acordo com o autor, quando o agendamento foi apresentado pela primeira vez em uma revista acadêmica nos Estados Unidos, atribuía-se um poder reduzido e limitado aos meios de comunicação em formar a agenda. Avanços nos estudos do fenômeno mostraram que os efeitos da agenda jornalística na opinião pública são bem maiores do que se pensou inicialmente. Pesquisas de Cohen (1963) avançaram no conceito. Este afirma que a imprensa pode, na maioria das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas tem uma espantosa capacidade para dizer aos seus próprios leitores sobre o que pensar.

uma “mesada”, em 2005, para obtenção de apoio parlamentar às votações no congresso são exemplares desse viés. Atores políticos da contemporaneidade, enquanto apoiavam e, mais do que isso, operavam o modo tucano de governar – caso do Político Renan Calheiros, que foi Ministro de Justiça de FHC, nada se produziu ou se divulgou que jogasse luz sobre suas práticas clientelistas, fisiológicas ou patrimonialistas na vida pública. Fora dos círculos partidários, mas ainda políticos, verifica-se igual *modus operandi* em relação a personagens de um mesmo enredo. Evocamos como emblemática a luta pela propriedade rural no Brasil. Enquanto os líderes do Movimento dos Trabalhadores Sem-terra são desqualificados e demonizados nos meios de comunicação de massa, os representantes do latifúndio e do agronegócio aparecem como paladinos da ordem e recebem tratamento de grandes líderes nacionais. Sobre este tema, José Arbex Júnior<sup>39</sup> chama a atenção:

[...] o MST sempre é descrito como um grupo que “invade” terras, nunca as “ocupa”. Há uma diferença brutal entre “invadir” e “ocupar”. O MST está do lado da lei e da constituição, que diz que todo latifúndio improdutivo que não cumpre função social deve ser destinado à reforma agrária. Portanto, é o latifúndio que está fora da lei, não o MST, e por isso o MST “ocupa” e, não, “invade” (ARBEX JÚNIOR, 2009).

A hegemonia da televisão, pela nossa cultura de oralidade, populariza o agendamento das classes dominantes tanto nos programas informativos quanto nos de entretenimento. A situação torna-se mais inadequada pela liderança de uma única empresa, no caso a Rede Globo, construída à sombra do regime militar e que permanece no centro das articulações das elites, funcionando quase como um poder acima de todos os demais. Citando as eleições para Governador do Rio de Janeiro, em 1982, a campanha pelas eleições diretas para Presidente da República, entre outros fatos, Kucinski afirma que a TV Globo, mais que distorcer conscientemente os fatos, “ela tenta instituir a história determinando o destino da nação. Para isso, cria continuamente uma realidade impostada e, em várias ocasiões, assumiu a vanguarda da arte de falsear e até substituir a realidade” (KUCINSKI, 1998, p. 30).

Mais democrático e pluralista que a tevê, o meio rádio padece também do vício originado na distribuição das concessões, orientada por cri-

---

39 Entrevista ao Jornal O POVO, em 23 de agosto de 2009, Caderno Vida e Arte

térios de favoritismo e moeda de barganha política do Poder Executivo. Um cruzamento da lista dos proprietários de rádio e tevê, registrados na Anatel, com os detentores de mandatos políticos, feito pelo Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação (EPCOM), identificou 271 políticos proprietários de concessões de rádio e televisão.<sup>40</sup> O Art. 54 da Constituição Federal proíbe a detentores de mandato popular a propriedade de empresas que sejam concessionárias públicas, donde se pode presumir que este número oficial esteja muito aquém do real, considerando-se o jeitinho brasileiro de driblar a legislação pondo as concessões em nome de terceiros, os chamados “laranjas”. Tal situação coloca em xeque a neutralidade necessária ao tratamento da informação bem como o compromisso com uma agenda cidadã.

As revistas semanais de informação também contribuem com a formação da agenda e com o processo de imposição do consenso. A de maior tiragem é propriedade de uma empresa multinacional, o que explicaria sua desvinculação das raízes oligárquicas da imprensa brasileira e sua identidade com as classes médias. Kucinski aponta três fatores que ampliam o alcance das revistas semanais na esfera pública brasileira: a circulação relativamente alta e de caráter nacional, que as diferenciam dos jornais; a sobrevivência adquirida, após a leitura pelo assinante, nas antessalas de consultórios médicos, em cabeleireiros e mesmo em bibliotecas públicas onde, por meses, são utilizadas em trabalhos escolares; e, por último, uma vitalidade econômica que as tornam relativamente imunes às pressões do Governo. Ao contrário dos jornais, possuem um universo grande e próprio de leitores distinto do universo dos protagonistas das notícias e mantêm com esse público fortes laços de lealdade. Nas funções de determinação da agenda e produção de consenso atuam como usinas de uma ideologia atribuída às classes médias, inclusive no reforço de preconceitos. “Veja foi fundamental na disseminação do medo da classe média ante uma possível vitória do Lula. Foi também fundamental no processo de *impeachment* de Collor, que cometeu o crime capital de ter confiscado as poupanças dessa mesma classe média” (KUCINSKI, 1998, p. 33-34).

---

40 O primeiro estudo sobre as ligações dos políticos com os meios de comunicação foi feito por Célia Stadnik, sob o título de A hipótese do fenômeno do Coronelismo Eletrônico. Com a condensação dos dados, em 1991, a autora apontou 79 congressistas, entre os 503, com vinculações diretas com os meios de comunicação de massa e outros 30 com ligações indiretas, como empregados ou prepostos.

Por tudo isso, conclui o autor que a esfera pública burguesa desempenha um papel secundário como espaço de esclarecimento e debate e como meio de informação para tomada de decisões das elites empresariais. Enquanto, nas democracias liberais, é principalmente por meio da mídia que os protagonistas sociais informam-se e debatem suas ideias, no Brasil, a mídia desempenha papel mais ideológico do que informativo, mais voltado à disseminação de um consenso previamente acordado entre as elites em espaços reservados e, em menor escala, à difusão de proposições de grupos de pressão empresariais.

O papel dos jornalistas neste cenário merecia uma discussão profunda, que, no entanto, não será feita aqui por uma questão de objetivo. Importa destacar a cultura (*ethos*) elitizada de parte da categoria contaminada pela proximidade com os detentores de poder, a introjeção da autocensura ocasionada pelo longo período de cerceamento da liberdade de expressão e as dimensões restritas do mercado de trabalho, que faz sucumbir consciências em nome da sobrevivência.

A concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucas famílias, como detalhado anteriormente, favorece a produção artificial de consensos no Brasil, através da seleção – inclusão ou exclusão dos temas na agenda nacional de discussões ou pelo enfoque dado. Para Kucinski (1998, p. 23-24), a produção do consenso dar-se-ia da seguinte forma: primeiramente, os jornais impressos, “por suas raízes oligárquicas, seu caráter documental, alta qualidade gráfica e circulação entre as elites e os condutores da mídia” seriam os primeiros responsáveis pela construção da agenda nacional de discussões, pautando os demais veículos de comunicação – como rádio e televisão. Esse poder, para o autor, estaria especialmente concentrado nos quatro grandes jornais de temática nacional: O Globo, Jornal do Brasil, Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo, que têm suas notícias reproduzidas pelos locutores de programas de rádio, orientam as pautas das equipes de tevê e das grandes revistas semanais; são recortados pelas assessorias de imprensa dos políticos e das grandes empresas. Além disso, o conteúdo desses jornais é reproduzido nos veículos regionais através de comercialização pelas suas agências de notícias, ou de seus colunistas.

Diante deste quadro de monopólios de comunicação que existe no Brasil, tanto na esfera nacional quanto regional, temos a exata noção

da importância de se criar e estimular a construção de novos espaços de expressão e debate para a sociedade brasileira, principalmente para a grande maioria da população que é apenas receptora do processo de comunicação de massa. Indo mais além, poderíamos almejar um novo agendamento provocado pela sociedade como um todo, no Brasil, e não esse que ainda persiste em existir no País – uma agenda-*setting* limitada por alguns grandes grupos de comunicação dominados pelas elites.

Não podemos deixar de considerar, entretanto, que os próprios *mass media* deveriam ser também atores ativos do processo de comunicação pública, como inclusive exige a Constituição Federal. Monteiro (2007) afirma que a valorização da imprensa pelas instituições transforma-a em espaço privilegiado por onde transita a comunicação pública através de informações importantes e interessantes para a formação de opinião da sociedade sobre acontecimentos e problemáticas que fazem parte da agenda pública, bem como o debate sobre as questões públicas, mesmo que esses ainda estejam longe do ideal tanto em qualidade quanto em quantidade.

Com este perfil de mídia existente no Brasil, a comunicação pública surge como possível indutora de um novo agendamento. Pelo fato de poder ser originada tanto da sociedade civil quanto dos governos ou até do setor privado, a comunicação pública pode ser utilizada com o intuito de ampliar a agenda de discussões no Brasil, nos estados, municípios e até mesmo nos bairros. Principalmente, pela capacidade de provocar o cidadão no sentido de atuar no processo comunicativo ao informar sobre os temas de interesse público, estimular a participação ativa e inclusive a fiscalização dos governos e dos meios de comunicação de massa.

Por esse viés, não seria ingênuo conceber que o desenvolvimento da comunicação pública no Brasil pode até mesmo forçar a ampliação da agenda dos meios de comunicação de massa para além dos interesses particulares e das elites e passem, eles mesmos, a praticar uma efetiva comunicação pública. Principalmente, tendo em vista que o aumento da participação cidadã – individualmente ou pelas suas mais diversas instituições representativas – permitiria uma inserção mais ampla dos diversos segmentos sociais nos debates provocados pelos veículos de comunicação. Ou seja, os cidadãos passariam realmente a fazer parte do processo

de produção das notícias da mídia – tanto sendo assunto como também fonte de informação e não apenas receptores do processo.

Silva (2003) é um entusiasta do poder transformador da comunicação pública, ao dizer que:

Quando tudo parecia dominado pelo poder de colonização que os mass media dispõem, até mesmo o poder de pré-determinar o nosso imaginário (não teríamos sequer direito a fantasias próprias, lazer próprio, ócio criativo etc), eis que emerge de alguns anos para cá uma espécie de refuncionalização dos meios de comunicação de massa no que se refere às possibilidades de existência de uma comunicação autenticamente pública, ou seja, aquela estritamente voltada para o interesse público, o bem comum, a coisa pública em síntese. [...] A comunicação pública pode ser constituída por processos comunicacionais originários tanto do Estado, quanto do Governo e da Sociedade (incluindo a categoria da Cultura) (SILVA, 2003, p. 61).

Para Monteiro (2007), a consciência de que poucos grupos privilegiados possuem acesso regular e pleno à mídia e podem, através dela, referendar suas opiniões, a comunicação pública adquire ainda maior importância pelo potencial de promover processos de mudança, sobretudo por estimular o surgimento de ocasiões que propiciem a participação pública em debates de assunto de interesse coletivo. Para ela, a comunicação pública – de forma diferente das demais modalidades de comunicação de massa, institucional, governamental e política – é capaz de democratizar o acesso do cidadão à informação, introduzindo “ações de contra-agendamento da mídia por grupos sem voz nesses campos e favorece o estabelecimento de uma parceria público-privado com a pauta jornalística refletindo a pauta social” (MONTEIRO, 2007, p. 43).

Silva reconhece que os governos são o espaço natural de promoção da comunicação pública e que também se configuram como ator principal no conjunto de agendamento da mídia (*agenda-setting*) em relação às questões de interesse público. Acrescenta, entretanto, que tal “segmento encontra-se intensamente permeado pela produção de informações, mensagens e apelos que também são agendados, por exemplo, pelo Terceiro Setor, que corresponde a todo esse aglomerado de organizações, movimentos e atividades” (SILVA, 2003, p. 61).

Nas democracias, como no Brasil, os governos têm o amparo legal para representar a sociedade e buscar atender às demandas da população. É preciso que os gestores do setor público<sup>41</sup> procurem não só atender às tradicionais demandas sociais – como educação, saúde, saneamento, desenvolvimento socioeconômico etc. – mas também introjetem a comunicação como uma ferramenta de gestão tanto no sentido de agendar as questões de interesse público junto à grande mídia quanto de abrir canais de interlocução com os diversos segmentos sociais e estimular que os cidadãos participem ativamente da esfera pública e possam dar sua parcela de contribuição. Para isso, sem dúvida, é preciso investir em educação e incentivar a mobilização social, tendo a sociedade civil organizada como parceira.

No próximo capítulo, vamos mostrar um exemplo prático de desenvolvimento da comunicação pública no âmbito governamental através do estudo de caso da Prefeitura de Maracanaú, município localizado na Região Metropolitana de Fortaleza, no Estado do Ceará. Inicialmente, será feito um levantamento do histórico da comunicação nessa Prefeitura, mostrando em seguida os caminhos que levaram à implementação da comunicação pública como uma das bases das políticas públicas desenvolvidas pela gestão do atual prefeito, que assumiu a administração municipal em 2005 e foi reeleito em 2008 para mais quatro anos de mandato – até 2012. Após levantar a trajetória da comunicação governamental do Município e das ações de comunicação pública implementadas pela atual gestão, o estudo de caso analisará especificamente a Campanha Cultura de Paz. Essa campanha foi especialmente relevante como ação de comunicação pública justamente por ter o Governo Municipal estimulado a participação de todos os cidadãos no debate sobre as problemáticas que causam a violência – um dos maiores problemas da cidade –, as formas de reduzi-la, bem como ter proposto à população local a construção de uma Cultura de Paz. Essa ação, que envolveu várias estratégias de comunicação – de publicidade e jornalismo – desencadeou uma série de movimentos, sempre com a parceria do poder público e a sociedade civil organizada, como a Caminhada da Paz.

---

41 O Estado, através de suas instituições, autarquias, fundações públicas, organizações e empresas públicas, compreende o setor público, que também é chamado de primeiro setor da economia. Ver DUARTE; VERAS et. al., 2006.



# Capítulo 5

## A COMUNICAÇÃO PÚBLICA PROMOVIDA PELO GOVERNO ESTIMULANDO A CIDADANIA

*“Portanto, se quiseses descrever Aglaura limitando-me ao que vi e experimentei pessoalmente, deveria dizer que é uma cidade apagada, sem personalidade, colocada ali por acaso” [...] (Ítalo Calvino)*

### 5.1 - Maracanaú uma Cidade Invisível

A percepção de Ítalo Calvino sobre Aglaura, no clássico *As Cidades Invisíveis*, descreve com perfeição o primeiro olhar de qualquer visitante sobre Maracanaú. A fragmentação da cidade, consequência do processo de ocupação induzida, em que cada bairro forma um espaço desconectado de outro, leva à construção de uma ideia equivocada, como veremos a seguir, de que o território Maracanaú inexistente, não no conceito etimológico de cidade, como um complexo demográfico formado, social e economicamente, por uma concentração populacional não-agrícola, mas, como definiu Lúcio Costa, a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca – numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico.

Distante 25km de Fortaleza, Maracanaú é formada, segundo Mourão (2003), por duas populações distintas. O grupo que a autora chama de moradores originais são as pessoas que habitavam o lugarejo quando dis-

trito de Maranguape, aldeado em torno de dois equipamentos públicos: o Hospital de Dermatologia Sanitária Antônio Justa, inaugurado em 27 de dezembro de 1942, e o Sanatório de Maracanaú, inaugurado em 04 de julho de 1952, com o ingresso de 27 doentes. O segundo grupo, de acordo com Mourão, são as pessoas que “ocuparam” Maracanaú, motivadas pelo sonho da casa própria com a construção dos diversos conjuntos habitacionais implantados no lugar a partir de 1978.

É interessante observar que os dois equipamentos que estão na gênese do município eram receptores de uma população excluída. O primeiro recebia portadores de hanseníase, à época denominada de leprosário, com toda a carga de preconceito que existia sobre a doença. O segundo, da mesma forma estigmatizado, um sanatório para acometidos de tuberculose, doença infectocontagiosa que, de tão letal, recebia o nome de peste branca e foi considerada por muito tempo incurável. Seus portadores, chamados tísicos, como os leprosos, eram profundamente discriminados. Os moradores mais antigos contam que as pessoas que atravessavam Maracanaú de trem, através da linha férrea Baturité-Fortaleza, construída por volta de 1875, ao cruzarem Maracanaú, após a construção do Sanatório, punham um lenço no rosto cobrindo toda a parte inferior para evitar o contágio pelo vento.<sup>42</sup> Esta observação tem o propósito de conotar o estigma que se abateu sobre a cidade. Hoje há, por parte do Poder Público local, uma tentativa de fazer uma releitura desses fatos, exaltando qualidades como solidariedade e generosidade da população ao receber estes excluídos, construindo-se um novo discurso que se oponha ao preconceito que se transferiu das moléstias para o município. Também, nas narrativas dos antigos moradores, encontramos estes sinais de como Maracanaú era conhecida como a terra do “vixe”, significando que, ao se identificar morador do município, as pessoas ouviam a expressão “vixe”, indicadora do medo de contaminação da lepra ou da tuberculose.

A vila de Maracanaú, palavra tupi que significa “lagoa onde bebem as Maracanãs” (SOUZA, 1996, p. 15), não surgiu com as duas unidades de saúde. Segundo Sousa, os primeiros contatos dos colonizadores com os povos indígenas de Jaçanaú, Mucunã e Cágado aconteceram em 1648, datando de 1870 os registros do primeiro núcleo populacional, às margens da Lagoa de Maracanaú. Porém, foram o Leprosário e o Sanatório, quase um século depois, que aldearam o lugarejo com a vinda de familiares dos

---

42 Depoimento da professora Fátima Holanda do Vale.

enfermos com o propósito de ficarem próximos aos entes queridos, bem como os trabalhadores do hospital, dando origem às vilas operárias.

Já o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), citando o historiador Raimundo Girão, aponta que as primeiras populações ocuparam as margens do rio Maranguapinho e a lagoa de Jaçanaú, pela segunda metade do séc. XVIII (1760):

Ergueram-se as casas de colonos, adotando o sistema construtivo da alvenaria de taipa e cobertura de palha. No século seguinte, o povoamento adquire configurações urbanas com construções de alvenaria de tijolos e cobertas com telhas de barro, que conjugadas, formavam arruamentos (MARACANAÚ, 1998).

Donde Mourão deduz que a ocupação de Maracanaú parece ter-se dado principalmente por conta das diversas fontes de água da região. Porém, o que de fato impulsionou o crescimento do município foi o processo de industrialização do Ceará, como veremos adiante. A chegada do trem, com a inauguração da linha férrea Fortaleza-Maracanaú-Maranguape, em 06 de setembro de 1875, estabeleceu a primeira ligação efetiva entre o lugar-rejo, sua sede distrital, Maranguape, e a capital do estado sendo um marco na vida do povoado, que, em 1882, passa à condição de Vila e, em 1906, à de distrito de Maranguape. “A vida da localidade foi-se organizando em torno desse complexo que compreendia a Igreja, a praça e a estação. As primeiras ruas e casas surgiram nesse entorno” (MOURÃO, 2003, p. 43).

Enquanto Maracanaú permanece um pacato distrito de Maranguape, a vizinha Fortaleza começa a sofrer o processo de inchação urbana, consequência da expulsão do homem do campo, que não cabe aqui analisar. Instituída pela Lei Complementar 14/73, é criada a Região Metropolitana de Fortaleza, que, em 1970, compreendia 5 municípios: Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz. A população de Maracanaú, à época, era de 15.685 habitantes. Estudo de Ana Maria Matos Araújo sobre o processo de metropolização em Fortaleza afirma que:

Com a política nacional de centralização do poder, a cidade se aglomera e começa a transcender o seu centro, a partir de sua função comercial, como centro distribuidor do produto nacional industrializado, subdividindo-se em duas grandes áreas de valor da terra, uma separação de classes bastante visível entre o leste (rico e dominante) e o oeste (pobre e subordinado) (ARAÚJO, 2001, p. 15).

Situando-se Maracanaú a oeste de Fortaleza, a mesma autora diz que:

[...] sem dispor de muitos elementos quanto à metropolização, pode-se escusar de aplicar o termo cidade para as demais sedes municipais do entorno de Fortaleza, na medida em que não figuraram historicamente como cidades nem como centros urbanizados, salvo pela localização de grandes conjuntos habitacionais entre Caucaia e Fortaleza, bem como do eixo ferroviário Fortaleza-Maracanaú, que determinou localização industrial e uma aproximação populacional, mas com bastantes vazios em cada um dos casos. De qualquer modo, não se trata de uma inter-relação, mas uma espécie de “invasão” (ARAÚJO, 2001, p. 14).

O município, como no passado, assume novamente o papel de “receptora de populações segregadas”, assim diz Mourão:

A pequena localidade que vivia basicamente da agricultura familiar e da produção de grandes fazendas assumiu uma nova dinâmica com a chegada de doentes, médicos e funcionários. Além de localidade agrícola, passou a ser, também, local de tratamento de doentes excluídos do convívio social. Esse fato, desde então, parece ter indicado o papel que a cidade assumiria, posteriormente, quando da construção dos conjuntos habitacionais: aquele de cidade receptora de populações segregadas – não mais os **tuberculosos ou leprosos, mas os migrantes, os trabalhadores de baixa renda e os favelados de Fortaleza** (grifo nosso) (MOURÃO, 2003, p. 67).

Além do inchaço populacional de Fortaleza, a implantação dos conjuntos habitacionais em Maracanaú é um corolário do processo de industrialização do Ceará, decidido pelo Governador Virgílio Távora (1963-1966) no Plano de Metas do Governo – Plameg I. Este, que veio a ser o primeiro planejamento público do Estado, aponta a necessidade de fortalecimento do setor secundário através da criação de áreas geoeconômicas de distritos industriais que possibilitem a instalação de novas unidades industriais. Estudo da Montor – Montreal Organizações Industrial e Econômico S/A, contratada pelo Governo Estadual em 1964, aponta o eixo Fortaleza-Maranguape como o mais indicado para receber a área industrial. Segundo Sousa, “Maracanaú desponta, então, como o local preferencial, aos olhos do Governo, para a implantação do Distrito Industrial pela sua proximidade de Fortaleza e por ser praticamente desabitado” (SOUSA, 1996, p. 77). Condição esta modificada em tempo recorde e que vem determinar a face de Maracanaú.

Várias são as condições que apontavam Maracanaú como o lugar mais adequado para receber o Distrito Industrial. Em publicação comemorativa dos 40 anos do Distrito Industrial, o Assessor para Promoção de Investimentos da Codec, Antônio de Pádua Franco Ramos, um dos responsáveis pela implantação do Distrito Industrial de Fortaleza, entre outras condições favoráveis, diz que os ventos que soprassem no Distrito não deveriam jogar para a Fortaleza a poluição das indústrias, o que efetivamente se realiza pela localização do município, a oeste da capital. Mais uma vez, Maracanaú recebe/acolhe sem nenhuma discussão com a comunidade, sem nenhuma consulta à população, o Distrito Industrial e suas indústrias poluentes que geram empregos, porém, a um presumido altíssimo custo para a saúde pública e o meio ambiente. Mais grave, os empregos criados não beneficiam a população do município, em sua maioria bem distante do perfil exigido pelas empresas que escolhem o município, atraídas pelas benesses concedidas pelo poder público, como doação de terrenos, isenção de impostos estaduais e municipais.

É nesse contexto que se constrói a cidade de Maracanaú. O primeiro conjunto habitacional implantado foi o Conjunto Industrial, em 1978, com 1.534 imóveis, hoje apontado pelos seus moradores como a “Aldeota de Maracanaú”, numa vaidosa referência ao bairro nobre de Fortaleza. Com efeito, a área apresenta melhor urbanização, com vias mais largas e arborizadas. Em 1979, é construído o Conjunto Timbó, com 3.086 unidades; em 1980, o Conjunto Acaracuzinho, com 2.232 imóveis; em 1983, o Conjunto Novo Oriente com 891 imóveis; em 1984 e 1985, os conjuntos Jereissati I e II, somando 7.397 imóveis; e em 1986, o Conjunto Novo Maracanaú com 1.557 imóveis. Em 1970, a população de 15.685 passa para 37.942 em 1980. Dez anos depois, esse contingente é de 157.151 habitantes em 1991 (MARACANAÚ, 1998).

Na atualidade, Maracanaú possui uma população de 201.693 habitantes, conforme a última estimativa referente ao ano de 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cerca de 64% da população estão inseridos na faixa etária de até 29 anos. O município possui uma área absoluta de 105,7km<sup>2</sup> e uma das maiores densidades demográficas do Ceará, de 1.858,4 habitantes por km<sup>2</sup>, número 32,8 vezes superior à média do Estado, que é de 56,6 habitantes por km<sup>2</sup>, conforme os dados mais recentes do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), do ano de 2006. A taxa de urbanização é de 99,69%.

Maracanaú é a segunda maior economia do estado, atrás apenas de Fortaleza, com um Produto Interno Bruto (PIB) de, aproximadamente, R\$ 2,38 bilhões em 2006, segundo o último levantamento do Ipece. A economia maracanaense representa 5,14% do total das riquezas geradas pelo Estado do Ceará. A indústria de transformação representa 58,02% do PIB de Maracanaú; o setor de serviços responde por 41,85% da economia; e a agropecuária alcança 0,13%. Maracanaú abriga o maior Distrito Industrial do Ceará, com cerca de 514 indústrias ativas, conforme o Ipece.

A força da economia do município reflete-se na arrecadação significativa da Prefeitura de Maracanaú. A receita própria, conforme a Secretaria de Gestão, Orçamento e Finanças, alcançou, em 2008, R\$ 162,79 milhões, sendo as principais fontes de recursos o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que contribuiu com R\$ 60,93 milhões, a cota de participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual, que foi de R\$ 84,34 milhões, e a receita tributária própria, que alcançou R\$ 13,24 milhões naquele ano. Contrastando estes dados, o município tem 39.417 famílias integrando o Cadastro Único de Programas Sociais de transferência de renda do Governo Federal, que ampara pessoas com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, ou seja, são consideradas de baixa renda. Destes, 19 mil são beneficiários do programa Bolsa Família, conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do mês de julho de 2009.

## 5.2 - Política e Poder em Maracanaú

Depois de quatro tentativas,<sup>43</sup> Maracanaú foi emancipado politicamente em 1983, pela Lei Estadual 10.811, de 04 de julho de 1983, após uma ampla mobilização de lideranças locais, que se organizaram no Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú (Midema) e nos grupos dissidentes Frente de Apoio e Promoção da Emancipação de Ma-

---

43 A primeira tentativa de emancipação data de 1953, sob a liderança dos irmãos Mário de Paula Lima e Raimundo de Paula Lima, conquistando a condição de município em 15 de fevereiro de 1959. Entretanto, a não-publicação da lei em tempo hábil no Diário Oficial do Estado invalidou a criação do município. Em 1962, sob a liderança do Padre José Holanda do Vale, Maracanaú é alçado a município, voltando a distrito pelo golpe militar de 1964. Em 1975, o então vice-prefeito de Maranguape, Almir Dutra, inicia o terceiro movimento de emancipação, que também não logra êxito. Em 82, um plebiscito para emancipação não obteve quórum, mas conquistou o direito de realizar um novo plebiscito marcado para 06 de março de 1983, quando, finalmente, a população compareceu em peso e venceu o "sim".

racanaú (Fapema) e Conselho de Defesa dos Interesses de Maracanaú (Codim). Reproduzindo a conjuntura política do estado, três chapas se apresentaram à primeira eleição de Maracanaú, realizada no dia 16 de dezembro de 1984, sendo os candidatos vinculados partidariamente aos chamados coronéis do Ceará, Virgílio Távora, Aduino Bezerra e César Cals. Com a impugnação dos candidatos da ala bezerrista, por ausência de tempo de filiação partidária, permaneceram duas chapas, sendo eleito o prefeito Almir Dutra, que tinha como vice José Raimundo Menezes. À época, existia, no sistema político brasileiro, o instituto da sublegenda e todos os candidatos eram filiados ao Partido Democrático Social (PDS), sendo a chapa derrotada apoiada pelo então Governador Gonzaga Mota, que, posteriormente, rompeu com os coronéis.

Os eleitos tomaram posse no dia primeiro de janeiro de 1985 e, em pouco mais de dois anos,<sup>44</sup> o prefeito Almir Dutra foi brutalmente assassinado, agregando ao município um novo estigma, o de cidade violenta, sobretudo pelo não-esclarecimento do crime e a punição dos responsáveis. Maracanaú viveu um período de turbulência administrativa com a posse do vice-prefeito, José Raimundo, seu afastamento, intervenção estadual, posse do Presidente da Câmara Municipal e, finalmente, uma nova eleição, em 1988, conduz o vereador Júlio César Costa Lima à administração do município.

Servidor público do Estado,<sup>45</sup> Júlio César Costa Lima, que participa do movimento de emancipação de Maracanaú, constrói um grupo político familiar e durante 17 anos comanda politicamente o município, elege o sucessor, em 1992; elege-se deputado estadual, em 1994; retorna ao cargo de prefeito, em 1996; é reeleito prefeito em 2000 e, em 2002, elege sua mulher, Meire Costa Lima, deputada estadual. Neste tempo, dois de seus irmãos são eleitos vereadores, um deles por cinco mandatos consecutivos e o outro por dois mandatos. As sucessivas vitórias eleitorais, bem como a ascensão do clã familiar, dão ao líder político a aura de imbatível. No pleito eleitoral de 2000, entretanto, o então deputado federal Roberto Pessoa lança-se candidato a prefeito com 3% de intenção de votos no início da campanha.

---

44 Em 27 de fevereiro de 1987.

45 Funcionário da Empresa de Telecomunicações do Ceará (Teleceará).

Filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), Roberto Pessoa aglutina em uma coligação o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que indica o delegado da Polícia Federal Renato Torrano como candidato a vice-prefeito, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que detinha uma cadeira na câmara municipal, e o Partido Social Democrata Cristão (PSDC). O Partido dos Trabalhadores (PT) lança o radialista Cláudio Pinheiro candidato a prefeito, numa coligação com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). O prefeito Júlio César concorre por uma coligação ampla composta por nove partidos (PTB, PSL, PSC, PAN, PRTB, PMN, PV, PTdoB e PSDB). Mesmo com diretórios municipais, as agremiações partidárias têm pouca consistência no município, que se reflete na troca de partidos após o pleito. Na legislatura de 1996, por exemplo, 11 dos 20 vereadores trocaram de partido após a eleição, todos compondo a base de sustentação do prefeito. Na oposição, apenas o PT e o PDT com um vereador cada. Filiado ao PSDB, o prefeito Júlio César contava com o apoio ostensivo do Governador Tasso Jereissati, com imagens nos materiais de campanha e participação nos comícios

Antes mesmo da renúncia do candidato do PT, que acontece em setembro, a campanha se polariza entre Roberto Pessoa e Júlio César, com o primeiro acusando o segundo de uso despudorado da máquina administrativa. Notas de repúdio à desistência do candidato do PT e panfletos atacando a honra e resvalando para a vida privada do candidato opositor são assinados por diretores do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Maracanaú (Sisma), pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar de Maracanaú e entidades, até então desconhecidas, como União das Mulheres do Conjunto Industrial e Conselho de Mulheres de Maracanaú. Com o slogan “Maracanaú não pode parar”, o prefeito Júlio César acusava o opositor de forasteiro, embora este tenha suas raízes familiares na localidade e atue como empresário no município, desde a década de 1960, quando ali instalou sua primeira empresa.

Roberto Pessoa, por sua vez, com o apelo publicitário “Brilha Maracanaú”, acusava seu opositor de realizar uma “administração para panelinhas”. A coligação com o sugestivo nome “Maracanaú para todos” conquistou o apoio do Sindicato dos Professores (Suprema), “rachou” a Associação dos Agentes Comunitários de Saúde, observando-se que estas entidades não atuavam na campanha como sindicatos, mas por meio de

membros de suas diretorias e, principalmente, pela participação dos filiados. Lastreada em modernas técnicas de *marketing* eleitoral, abusando dos *showmícios* permitidos pela legislação da época, a coligação elege três vereadores e obtém 48,10% dos votos na disputa majoritária. O resultado eleitoral construiu, para Roberto Pessoa, a perspectiva de poder municipal e atraiu para o seu grupo mais de uma dezena de partidos políticos, que, em 2004, o apoiaram na nova refrega eleitoral, quando se elegeu prefeito com 63% dos votos contra a candidata da situação.

Antes, Roberto Pessoa impõe, em 2002, a primeira derrota ao grupo político hegemônico em Maracanaú, quando obtém 16.898 votos para deputado federal no município contra 2.486 votos do candidato Bismarck Maia (PSDB) apoiado pelo prefeito. Entretanto, Júlio César elege sua esposa, Meire Costa Lima, deputada estadual, sendo a mais votada do município com 17.882 votos. O resultado, porém, causa baixa no grupo situacionista com a deserção do vereador José Firmo Camurça, que esperava ser o candidato à Assembleia Legislativa. Oriundo de uma família política tradicional na localidade Mucunã, Firmo Camurça se une a Roberto Pessoa, em 2004, sendo ungido candidato a vice-prefeito pela coligação União por Maracanaú, que reúne os partidos PDT, PT, PTB, PSL, PL, PFL, PAN, PSDC, PTC, PSB e PCdoB. A coligação “Maracanaú da gente”, encabeçada pela ex-vereadora Margareth Rose, com o apoio do prefeito, reúne os partidos PTN, PSC, PRTB, PV e PSDB.

Como na eleição de 2000, Roberto Pessoa registrou em cartório seu Programa de Governo,<sup>46</sup> elaborado com base nas demandas apresentadas nos seminários Bairro a Bairro realizados na pré-campanha pela equipe do candidato. Formatado em cinco eixos – valorização do cidadão e o reforço das áreas sociais; melhoria da qualidade de vida; participação democrática de toda a sociedade; transparência administrativa; e desenvolvimento de Maracanaú –, o Programa de Governo do candidato substituiu o planejamento estratégico da gestão após sua posse em janeiro de 2005. Tanto na campanha de 2000 quanto na campanha de 2004, o candidato Roberto Pessoa fundamentou sua plataforma eleitoral em pesquisas de opinião, nos moldes quantitativos e qualitativos, realizadas por institutos conceituados, na maioria das vezes, ligados às universidades cearenses. Esta prática, recorrente também na administração, tem norteado

---

46 Programa de Governo da Coligação União por Maracanaú, registrado no Cartório Albuquerque, sob o número 022922.

a gestão e, naturalmente, compatibilizado as realizações com os anseios da população.

Do ponto de vista das organizações partidárias, bem como dos movimentos sociais, a vitória do candidato Roberto Pessoa promove um realinhamento em tempo recorde. Já na posse, em janeiro de 2005, o prefeito eleito tinha a maioria na Câmara Municipal com o apoio de onze dos doze vereadores, embora, pela coligação, tenham sido eleitos somente seis.<sup>47</sup> Junto aos sindicatos, dá-se uma inversão. O Suprema, que representa os professores municipais, rompe com o prefeito em pouco tempo, enquanto o Sisma rapidamente se alinha à administração.

### **5.3 - Histórico sobre a Comunicação Governamental na Prefeitura de Maracanaú**

Promover a transparência da gestão, democratizar a participação político-administrativa, estimular o acesso à informação e o exercício da cidadania são princípios básicos e finalidades, entre outros, da administração pública de Maracanaú, garantidos em lei, cuja implementação tem sido responsabilidade da Assessoria de Comunicação, que, desde o início de 2005, tem tratado a informação no município como um direito do cidadão, preceito, aliás, garantido na Constituição Brasileira. A Lei 986, de janeiro de 2005, dispendo sobre a reestruturação do Poder Executivo em Maracanaú criou a Secretaria de Imprensa como órgão instrumental da administração e traçou em linhas claras as atribuições da comunicação. Mas nem sempre foi assim.

Ao longo de 25 anos, a comunicação em Maracanaú deu-se em movimentos pendulares. Emancipado administrativamente em 1983, de Maranguape, o município realizou sua primeira eleição em 1984 e seu primeiro organograma incluía uma Assessoria de Imprensa com funções de assessoramento ao prefeito a quem se vinculava diretamente. O artigo 32 da Lei 16/85, de 27 de maio de 1985, previa como atribuições da assessoria:

---

<sup>47</sup> Decisão do TSE reduz o número de vereadores em todo o País. Em Maracanaú, o Legislativo é reduzido de 21 para 12. Nas eleições de 2008, é feita uma adequação populacional e a Câmara passa a ter 13 vereadores.

Dar ciência aos municípios, junto à imprensa falada e escrita do Estado, de todos os atos e notícias de relevante interesse para o município de Maracanaú. Levar as autoridades superiores, através da imprensa problemas de ordem social, a serem solucionados pelos governos estadual e federal (MARACANAÚ, 1985).

Apesar da redação confusa, consideramos relevantes a preocupação do gestor, com a transparência dos atos administrativos e o primeiro plano dado aos municípios na ordem dessa preocupação, ressaltando-se que, à época, esta não era uma prática difundida.

Dezoito meses depois, a estrutura administrativa foi modificada; a Assessoria passou a se chamar Setor de Imprensa e Cerimonial e teve suas funções distribuídas em dezesseis incisos. O que se observa, porém, é que a incorporação das atividades de cerimonial trouxe prejuízo para a comunicação do ponto de vista da formalidade legal. A expressão municípios que figurava no corpo da legislação anterior, é suprimida e a suposta transparência é substituída por uma busca de publicidade na chamada grande imprensa, demonstrando que a transparência era apenas uma retórica. Entre as atribuições do setor, na nova legislação, algumas são bem curiosas:

[...] preparar toda matéria da prefeitura destinada à divulgação; providenciar junto aos órgãos da imprensa, cobertura jornalística de todas as atividades e atos de caráter público da prefeitura; promover o noticiário, pelos meios adequados, das atividades de interesse público levadas a efeito pela prefeitura e seus diversos órgãos; promover o colecionamento, a encadernação e arquivamento de recortes de jornais e revistas, relativos a assuntos de interesse da prefeitura; editar e divulgar o boletim oficial da prefeitura; receber visitantes, assessorá-los dando a cobertura necessária e introduzir as autoridades ilustres na sala do prefeito; elaborar lista de convidados para jantares, reuniões, festas, exposições e proceder a sua divulgação; recepcionar e encaminhar pessoas que procurem o prefeito ou qualquer membro da prefeitura, verificando as primeiras formalidades e remetendo ao chefe de gabinete para solucionar pequenos problemas; fazer hastear diariamente à frente do Paço Municipal as bandeiras nacional estadual e municipal; distribuir brindes e informativos da prefeitura [...] (MARACANAÚ, 1986).

Vemos que há uma confusão dos papéis desempenhados pelos profissionais, conforme já alertado pela Fenaj (1994, p. 10) em seu Manual Nacional de Assessoria de Imprensa. A entidade representativa dos jorna-

listas afirma que as instituições com uma política de comunicação social definida podem desenvolver um trabalho eficiente e produtivo através da convergência de esforços dos profissionais assemelhados, evitando-se os desperdícios, superposições, invasões e conflitos de competência. Imagina-se que foi exatamente isso que aconteceu com a tal reforma que também criou, na Secretaria de Educação e Cultura, um setor de divulgações e promoções.

Entre outras funções, este setor era responsável “pela coordenação e divulgação junto à comunidade, através de faixas, cartazes, *outdoors*, sistemas de som etc., das inaugurações, solenidades e festividades em geral do município e ou da prefeitura” (MARACANAÚ, 1986). A lei não só previa a divulgação como ainda indicava as mídias. O que muda, para pior, é a natureza da comunicação. A divulgação focada nos atos e notícias de relevante interesse volta-se para as inaugurações, solenidades e festividades, tirando dos munícipes da lei anterior a condição de juízes da administração, pelo conhecimento dos atos e notícias de relevante interesse, para expectadores de inaugurações, solenidades e festividades. O mesmo setor era responsável pela pintura de letreiros nos prédios públicos e em outros locais, quando necessários, o que hoje chamamos de identidade visual e que, na administração moderna, seja pública ou privada, é função da comunicação. Percebe-se, aqui, a superposição e o desperdício de que fala a Fenaj.

O radialista Assis Nascimento, mais conhecido como Marronzinho, que foi o titular da Assessoria de Comunicação de Maracanaú entre 1985 e 1987, conta<sup>48</sup> que, na época, o foco da comunicação do município era “divulgar atos da administração [...], divulgar a agenda do prefeito, o que aconteceu, o que o prefeito fez durante a semana”. Segundo ele, também eram divulgadas as notícias das secretarias. Nesse período, o principal meio de comunicação entre a Prefeitura de Maracanaú e a população era um programa em horário alugado na Rádio Dragão do Mar, cujo nome era “Maracanaú em destaque”, que ia ao ar toda sexta-feira e tinha uma hora de duração. Nascimento detalha que os principais convidados desse programa eram o próprio prefeito, secretários, vereadores e lideranças comunitárias do município. Conforme Nascimento, a população também

---

48 Entrevista concedida para este trabalho, em fevereiro de 2009.

tinha direito a participar desse programa, “reivindicando na hora, fazendo críticas e tal por telefone, no ar, na hora”, relembra (informação verbal).

Nascimento acrescenta que um outro meio de a Prefeitura divulgar os atos da gestão era através de boletins que iam já em formato apropriado para as emissoras de rádio e para os principais jornais impressos do estado. O radialista não soube informar se estes boletins eram relises ou matérias pagas. Conforme Nascimento, esses boletins traziam como conteúdo, basicamente, notícias sobre o prefeito e o seu trabalho, “o que o prefeito conseguia através dos órgãos estadual e federal, através dos segmentos do deputado estadual, deputado federal, os recursos que vinham para Maracanaú [...]”, explicita (informação verbal).

Na avaliação de Nascimento, apesar de a comunicação receber uma grande contribuição dos prefeitos, na época em que atuou como gestor da área, o trabalho poderia ser mais amplo se fossem concedidos mais recursos humanos e materiais. O profissional recorda que os boletins enviados às emissoras de rádio e aos jornais tinham a leitura comprometida, devido à baixa qualidade da fotocopadora. “Eu me lembro até do Antonio Viana (radialista) que dizia assim, no ar: –Assis, o trabalho de vocês aí tá muito bom, agora precisa melhorar essa fotocópia. Porque aqui tem ocasião que não dá nem pra entender. Mas continue mandando [...]”, destaca Nascimento (informação verbal).

Posteriormente, uma reforma administrativa, em 1993, dá à Assessoria de Comunicação o *status* de Secretaria Municipal, entretanto, não define funções e nem critérios técnicos para a nomeação do assessor, o que as legislações anteriores também não fizeram. Um ano e meio depois, um novo gestor e uma nova reforma. A Comunicação perde o *status* de secretaria, volta a ser um órgão de assessoramento técnico com as funções de “planejamento na supervisão e na execução da política de comunicação com o fim de promover a integração administrativa através dos sistemas de informação interna e externa do município” (MARACANAÚ, 1993). A mudança introduz um conceito novo, o da comunicação interna; entretanto, faltam-nos elementos para avaliar se a comunicação interna preconizada na lei é uma comunicação focada no público interno ou a comunicação para o município, enquanto a comunicação externa seria a comunicação com os veículos da capital.

Em 1997, com a posse de um novo prefeito, a Assessoria de Comunicação e Imprensa é extinta e criado um Departamento de Assessoria de Imprensa vinculado a uma nova secretaria, a de Articulação de Assuntos Municipais. Verificam-se aqui dois prejuízos em uma só canetada: sua transformação em departamento depois da extinção e a mediação hierárquica por outro agente público, não mais o prefeito, que, na prática, acarreta muitas dificuldades ao exercício da comunicação. Quatro meses depois, o mesmo gestor procede a nova reforma e a comunicação volta ao que era antes, com o cargo de diretor de imprensa transformado em assessor, mas continua hierarquicamente vinculado à Secretaria de Assuntos Municipais. Nesta mesma reforma da Lei 553, de 28 de maio de 1997, é criado um Departamento de Comunicação Institucional, mas sem nenhuma vinculação com a Assessoria de Imprensa, embora subordinado à mesma Secretaria de Articulação de Assuntos Municipais.

Em julho de 1998, uma nova modificação extingue a Secretaria de Articulação de Assuntos Municipais, reduz a Assessoria de Imprensa a um Departamento de Imprensa e o Departamento de Comunicação Institucional passa a integrar a estrutura da nova Assessoria de Articulação Institucional. Observe que todas estas mudanças foram feitas em uma só gestão. Em janeiro de 2001, a Lei 761 cria a Coordenadoria de Comunicação Institucional, com dois setores, o Departamento de Imprensa e o Departamento de Promoções e Eventos. A Coordenadoria é subordinada à chefia de Gabinete do Prefeito. De acordo com documento elaborado pela Coordenadora de Comunicação, a jornalista Selma Oliveira encaminhada à equipe de transição, em 2004, “o principal papel da Coordenadoria de Comunicação Institucional é divulgar os projetos e realizações da administração municipal”. A equipe é formada por duas jornalistas, um fotógrafo, um assistente de imprensa e duas estagiárias, sendo uma de nível médio.

Nesta gestão, a Coordenadoria de Comunicação produz dois informativos: o *Jornal do Trem*, em formato de bolso, com tiragem de 3 mil exemplares, circulação semanal, com distribuição nas estações ferroviárias. Segundo a coordenadora, “o *Jornal do Trem* fugiu do tom oficial e alcançou grande receptividade junto à população que chega a colecioná-lo”; o Segundo veículo é o jornal *Maracanaú é Assim*, em tamanho *standard*, com tiragem de 10 mil exemplares e periodicidade mensal. Assim a coordenadora descreve o jornal:<sup>49</sup>

---

49 Documento encaminhado à equipe de transição.

A essência do jornal é levar aos moradores o que a prefeitura faz em todas as áreas da administração, com destaque para a educação, saúde, trabalho e renda. Apesar de ser um jornal oficial, saímos daquela redação viciada em elogios e dirigida especialmente aos secretários e assessores do prefeito (MARACANAÚ, 2004).

A jornalista informa ainda que as tarefas da assessoria eram distribuídas entre as duas profissionais “com contatos sistemáticos com o pessoal de jornal, rádio e tevê”. Exerciam, assim, também, o papel de relações públicas. Oliveira acrescenta que “além da confecção dos jornais, as jornalistas acompanham a clipagem de jornais, rádio e tevê, que é repassada para o prefeito”. Já o noticiário da mídia eletrônica era acompanhado pela Coordenadoria através de gravações feitas por uma empresa especializada contratada para este fim. Neste período, a prefeitura edita também dois informativos vinculados a projetos específicos. É o *Conversando com a Cidade* e o *Movimento Jovem*; sem periodicidade definida, os jornais circulam de acordo com as demandas das secretarias que coordenam essas ações.

Renato Wanderley de Sousa Cavalcante,<sup>50</sup> assistente de imprensa da Prefeitura de Maracanaú desde 1º de setembro de 1991 e testemunha ocular da história da comunicação desse município, confirma que, na década de 1990, a estrutura dessa área deixava muito a desejar. Cavalcante destaca assim a situação do órgão de comunicação de Maracanaú, naquele período:

Os recursos humanos e tecnológicos eram pequenos. Poucos profissionais de comunicação trabalhavam em uma sala acanhada no Palácio do Jenipapeiro. Na maior parte do tempo, esses profissionais eram radialistas ou mesmo não tinham nem formação na área da comunicação (informação verbal).

Cavalcante expõe também outra peculiaridade na escolha dos profissionais que faziam a comunicação da Prefeitura de Maracanaú. Segundo ele, o critério de seleção era principalmente político. Conforme o assistente de imprensa da Prefeitura de Maracanaú, assim como os secretários e assessores de comunicação, os subordinados também eram selecionados pelo crivo político. “Em algumas gestões, ocorreu de ter secretário ou assessor sem formação de jornalista”, relata Cavalcante (informação verbal).

---

50 Entrevista concedida em fevereiro de 2009.

Cavalcante confirma o que antes foi dito por Assis Nascimento, ao explicitar que a comunicação não foi prioridade na maioria das gestões municipais. “A comunicação era vista como algo secundário nas políticas públicas de Maracanaú”, afirma Cavalcante. Acrescenta também que, historicamente, o foco do trabalho da comunicação sempre foi voltado para as ações do prefeito e da sua gestão. Na sua opinião, a situação começou a mudar na gestão do prefeito Antônio Correia Viana:

A prefeitura passou a investir mais nessa área. Nesta época, foram instalados os primeiros computadores na Assessoria de Comunicação. Foi criado um jornal oficial do Município, cujo nome era Jornal de Maracanaú. Pelo que me recordo, foi o primeiro produto de comunicação oficial de Maracanaú, mas não lembro qual era a periodicidade. Antes, só tínhamos boletins que eram feitos diariamente e levados de carro por mim mesmo aos grandes meios de comunicação – emissoras de rádios e jornais. Raramente entregávamos esses boletins nas emissoras de televisão. Foi um grande avanço. Na gestão do Vianinha, a comunicação passou a ter mais importância estratégica, as gestões seguintes também preservaram a comunicação como ponto estratégico (informação verbal).

Em 2005, já na gestão de Roberto Pessoa, a comunicação municipal passou por nova reestruturação. Por meio da Lei 986/2005, a Prefeitura transformou a Assessoria de Articulação Institucional em Secretaria de Comunicação. No conjunto, a nova reestruturação é confusa e a lei é por demais prolixa, indicadoras de uma elaboração apressada e sem o real conhecimento da máquina administrativa, compreensível, se analisada no contexto de ascensão de um grupo político opositor que não teve acesso ao funcionamento estrutural administrativo e que precisava dar respostas imediatas à expectativa da comunidade. Estes problemas, no entanto, não tiram o mérito da regulação da comunicação no corpo da lei, pontuada em nove alíneas:

- a) Comunicação intraorganizacional;
- b) Comunicação social;
- c) Comunicação comunitária;
- d) Relações com segmentos de formação de opinião pública e com veículos de comunicação;

- e) Articulação com as comunidades para dar a conhecer os principais planos, programas e projetos administrativos, buscando a participação popular e o apoio às iniciativas e campanhas promocionais de interesse do município;
- f) Organização das atividades de cerimonial;
- g) Promoção e *marketings* institucionais;
- h) Promoção e coordenação de campanhas de publicidade e propaganda;
- i) Gerenciamento dos espaços publicitários junto aos veículos de comunicação.

Conforme exposto antes, a comunicação foi a única pasta a apresentar um esboço de projeto com atribuições e critérios para a nomeação de sua equipe. Este esforço, no entanto, não foi aproveitado e, em 2006, novamente a estrutura da comunicação é modificada. Mais uma vez, perde o *status* de secretaria e a vinculação direta ao gestor maior, transformada em assessoria e vinculada hierarquicamente à Secretaria de Governo. No que diz respeito às atribuições, não há prejuízos; a nova conformação exclui apenas a organização das atividades de cerimonial e ganha uma nova função: a de editar o Diário Oficial do Município. Ressaltamos que a importância da legislação está em respaldar as ações e iniciativas dos agentes públicos. A diferença entre secretaria e assessoria, por exemplo, não é apenas uma questão de nomenclatura ou *status*; enquanto secretaria, a unidade possui autonomia financeira e administrativa; já a assessoria situa-se em um patamar de subordinação a terceiros. Da mesma forma, a vinculação hierárquica define o grau de importância que a administração dá à comunicação, com um canal direto com o prefeito ou necessitando da mediação de um preposto.

O momento da comunicação em Maracanaú, entretanto, extrapolou essas formalidades por questões bem particulares. Diferente das gestões anteriores, quando a comunicação era feita por, no máximo, duas pessoas indicadas, em geral, por critérios políticos e nem sempre da área, a Assessoria de Comunicação adotou uma estrutura profissional privilegiando o aspecto técnico e com um novo olhar sobre a informação. Toda a equipe da assessoria tem curso superior de jornalismo ou publicidade, o que, se

não atesta competência profissional, representa um avanço no tratamento técnico dado à comunicação e na questão ética. Todos foram selecionados por critério técnico, contrariando a prática clientelista existente no passado, o que assegura uma postura mais profissional e um compromisso maior com a comunicação como instrumento de promoção da cidadania. Embora a reforma administrativa não tenha contemplado na íntegra a proposta apresentada pelos profissionais de comunicação elaborada entre a eleição e a posse do novo prefeito, a visão da comunicação e os objetivos sugeridos foram incorporados no dia a dia da nova secretaria.

De acordo com o documento apresentado ao consultor que fez a reforma administrativa, a missão da Secretaria de Comunicação era: a) a informação, a comunicação e a expressão são direitos fundamentais do cidadão – a missão da Secretaria é divulgar os atos do governo e garantir o acesso à informação para que a sociedade possa formar uma visão crítica dos fatos sociais; b) ajudar a construir uma administração participativa cujos valores são honestidade, transparência, eficiência administrativa, diálogo com a sociedade e comunicação; c) organizar e incentivar a participação dos cidadãos na administração e na vida política da cidade, democratizando o conhecimento e o acesso às informações. Os objetivos, conforme os documentos, distribuíam-se em cinco pontos: atuar como secretaria estratégica para comunicar a nova cultura organizacional e disseminar os valores da atual gestão; formar uma linguagem padronizada; incrementar canais internos de comunicação para garantir a integração das atividades; estabelecer processos de comunicação interativa; e disponibilizar fácil acesso às informações e serviços públicos.

Na avaliação de Cavalcante, a partir de 2005, algumas mudanças significativas na comunicação feita pela Prefeitura de Maracanaú puderam ser observadas. Uma delas foi o maior investimento nos recursos humanos e materiais na área. O profissional destaca ainda o que chama de profissionalização da comunicação:

Houve uma maior profissionalização da parte de comunicação. Cada profissional da comunicação é responsável por fazer a cobertura jornalística de duas ou três secretarias ou órgãos do Município. Isso permite uma maior identidade entre o profissional de comunicação e os gestores das secretarias, melhorando a divulgação das notícias. A assessoria de comunicação conta com uma mini

redação. A estrutura de equipamentos melhorou, com cerca de 13 computadores e Internet banda larga (informação verbal).

Para Cavalcante, avanços significativos na política de comunicação do município são percebidos em pelo menos outras três questões: interatividade; conteúdo mais amplo, que mostra não apenas as realizações da gestão, mas também os cidadãos maracanaenses e os fatos de interesse da população; e a universalização do processo comunicativo.

Na questão da interatividade, Cavalcante explica que, hoje, a comunicação da Prefeitura de Maracanaú tem um diálogo mais aberto com a comunidade. “Os profissionais da comunicação da prefeitura buscam ouvir a opinião dos maracanaenses sobre as obras inauguradas ou outras ações e projetos do município. Essa opinião é levada para os meios de comunicação”, detalha. Segundo Cavalcante, a prefeitura, além de usar a comunicação para se aproximar mais das comunidades, criou instrumentos, projetos e órgãos para garantir a participação popular na gestão. Essa estratégia é descrita da seguinte forma pelo profissional:<sup>51</sup>

Além de reuniões do Orçamento Participativo adotado pela atual gestão, a população participou ativamente da Agenda 21, com as reuniões acontecendo em vários bairros. A Prefeitura também criou instrumentos para a população levar suas demandas e reclamações, por meio de duas ouvidorias – um geral e outra da área da saúde. Outros instrumentos foram a criação de novos conselhos, como o do Trabalho, Meio Ambiente, Moradia Popular, de Políticas Públicas de Juventude e Antidrogas (informação verbal).

Com relação ao conteúdo, o foco dos produtos da comunicação governamental não ficou restrito a divulgar as realizações da gestão, como no passado. Segundo Cavalcante, a Prefeitura tem hoje a preocupação de convocar a população a participar dos eventos municipais, como conferências, palestras e atividades esportivas e culturais. A comunicação, segundo ele, também atua no sentido de divulgar os assuntos e debates de interesse público, convidando o povo a atuar civicamente. “Um dos importantes debates que a Prefeitura promoveu em parceria com a sociedade foi a Cultura de Paz e de combate à violência. Na minha opinião, a paz é como a saúde: imprescindível”, analisa.

---

51 A gestão realizou debates e reuniões com vistas à implementação do Orçamento Participativo, mas, até 2009, não fora efetivado. Entrevista concedida em fevereiro de 2009.

Cavalcante destaca ainda que hoje a comunicação da Prefeitura de Maracanaú é mais universal. Isso porque o Município, na visão do assistente, conta com uma gama bem maior de produtos de comunicação, como programas de rádio, jornais impressos e publicidade. Esses produtos serão detalhados adiante.

#### **5.4. A Assessoria de Comunicação e os instrumentos de participação popular em Maracanaú**

Mesmo não contemplada no texto da reforma, pelas dificuldades inerentes à administração pública em princípio de gestão, a comunicação não se afastou do projeto inicialmente traçado. Criar laços com a comunidade, abrir canais de diálogo, conquistar confiança para estabelecer parcerias se apresentavam como grande desafio. De imediato ficou claro que a comunicação teria que ser feita para e com a comunidade, falando e ouvindo, rejeitando o modelo usual no município em que a comunicação era mediada por profissionais exponenciais do mercado, principalmente locutores de programas populares de Fortaleza e de grande audiência.

Em seu planejamento, a Assessoria adotou três linhas de atuação: Formar, informar e mobilizar e, para isso, se fazia necessário mostrar a cara utilizando as ferramentas tradicionais. Logo no primeiro mês, foi criado um jornal com periodicidade regular e com espaços abertos à comunidade. No primeiro número foi lançado um concurso para escolha do nome do informativo, uma sessão com opinião dos leitores, uma coluna fixa resgatando, em pequenos tópicos, a história do município e uma espécie de coluna social – Na esquina da 9, referência a uma avenida movimentada da cidade tida como point da comunidade. Os recursos, mais que inovar em jornal corporativo, buscavam afastar o caráter chapa-branca contumaz em publicações desse tipo e criar cumplicidade com o leitor, fortalecendo a identidade da nova gestão e convidando à participação. O Jornal da Cidade, nome escolhido pelos leitores, circulou regularmente durante 33 meses, com um mix de serviço e prestação de contas das ações institucionais, obtendo grande aceitação.

A logomarca e o slogan da nova gestão também foram escolhidos com a participação da comunidade através de pesquisa qualitativa, realizada no quinto mês de gestão, pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Pro-

jetos – IEPRO, da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Como o município é detentor de uma concessão de rádio, transmitida por modulação em amplitude (AM) de natureza comercial, e reconhecendo o poder dessa mídia, foi criado um programa radiofônico que vai ao ar semanalmente em dois horários. Também no programa de rádio procurou-se estabelecer canais de interatividade com debates entre a comunidade e os gestores sobre problemas do cotidiano, com o Prefeito respondendo a perguntas formuladas por ouvintes, gravadas previamente. Outra mídia implantada pela assessoria é o Portal da Prefeitura que disponibiliza informações e busca dar transparência às ações da gestão.

Outros produtos foram elaborados pela Assessoria sempre com foco na transparência, prestação de serviços e no envolvimento da comunidade, entre os quais a Revista Eletrônica em formato de documentários contando a história do município pelo olhar dos moradores. Com o objetivo de fazer trocas culturais e dar visibilidade a segmentos à margem dos processos comunicativos foram produzidas onze revistas, com roteiros escritos a partir de vivências nas comunidades. Posteriormente as revistas são exibidas e realizados debates sobre a realidade focada.

A opção pelo modelo de uma comunicação para dentro do município, ou seja, dispensando a mediação de profissionais estranhos à Assessoria, não significou uma opção pelo isolamento ou atitudes refratárias aos veículos de comunicação. A posição estratégica, territorial e econômica do município, na Região Metropolitana de Fortaleza e com a segunda receita no Estado, eleva as demandas por informações. Assim, a Assessoria assumiu uma postura extremamente profissional no relacionamento com os veículos, pautada pela ética e pela transparência, acompanhando a cobertura nos noticiários sobre o município nas questões públicas e nos temas que dizem respeito à gestão, nunca negando informação ou procurando manipular fatos mesmo que delicados ou negativos para administração.

De acordo com Socorro Ribeiro, coordenadora de Jornalismo da Assessoria de Comunicação, o órgão tem como objetivo maior informar a população de Maracanaú sobre as ações em favor dessa mesma população. Ela destaca ainda que as informações divulgadas pela Assessoria de Comunicação seguem um critério de noticiabilidade baseado no interesse público. Ribeiro acrescenta ainda que o trabalho de divulgação de notí-

cias sofre pouca influência do alto escalão da administração municipal. Assim ela detalha como e quem escolhe os temas que são divulgados:

Eu acho que em 99% somos nós mesmos do jornalismo, da Assessoria de Comunicação. É muito raro, e quando o prefeito o faz é bem vindo. Normalmente, as sugestões dele são bem vindas. Às vezes, ele sugere: “Olhe, minha filha, aquilo é importante. Já foi divulgado?” Eu acho interessante essa participação dele. Eu acho que não traz nenhum demérito em a gente acatar sugestões. Contanto que elas sejam positivas (informação verbal).

Ribeiro acrescenta a preocupação da Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú em trabalhar nos moldes propostos pela comunicação pública, principalmente de informar para a construção da cidadania. A Assessoria, segundo ela, quer trabalhar voltada para o povo, para que a população maracanaense cada vez mais se sinta satisfeita e mais bem informada. “Eu digo que a Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú pode ser modelo. Por onde eu já passei, ela é a mais eficaz. Ela é a mais preocupada em trabalhar com qualidade”. Entretanto, a jornalista Maria do Socorro Ribeiro de Oliveira afirma que a Assessoria não conseguiu atuar proativamente na relação com a comunidade. Indagada sobre a participação dos movimentos sociais na produção dos materiais da Assessoria, ela afirma:

Até hoje não. A gente ainda não teve essa relação com ONGs, ou as associações... Agora, o que nós fazemos é divulgar quando elas nos procuram. Aí sempre a gente coloca. Se for assim, tipo, uma festa do padroeiro da igreja de uma comunidade. Não tem problema! Tanto a gente divulga no próprio boletim, como no site. Por quê? Porque é uma matéria de interesse coletivo. Agora com relação a elas interferirem na nossa produção jornalística, não (informação verbal).

Na opinião da coordenadora, um fator preponderante que permite à Assessoria realizar um trabalho mais embasado nos preceitos da comunicação pública é a qualidade técnica dos seus profissionais. A equipe da Assessoria conta com oito jornalistas formados (de nível superior), seis deles atuando como repórteres, uma como coordenadora de Comunicação e outra como assessora de Comunicação; esses dois últimos são cargos de chefia. Também há dois profissionais da área de publicidade e propaganda, três fotógrafos, um cinegrafista e um radialista. Além disso, a Assessoria de Comunicação dispõe de quatro estagiários de jornalismo

e dois de publicidade, sem falar da parte de secretaria e coordenadoria administrativa. Além dos recursos humanos, a Assessoria conta com uma boa estrutura física com computadores, todos com internet banda larga, seis linhas telefônicas e celular institucional, além, de dois motoristas contratados para viabilizar a cobertura jornalística dos eventos da prefeitura e também daqueles promovidos pelas entidades ou comunidades de Maracanaú. Embora reconheça que não há uma maior inserção dos movimentos sociais na comunicação governamental, a coordenadora afirma que a Assessoria está à disposição da comunidade, inclusive por outros meios que não apenas o boletim:

A gente coloca tudo muito à disposição. Desde quando a gente entrou, tem divulgado através do site, através do programa de rádio Prefeitura em Notícia. Quando as ouvidorias são criadas, a gente divulga bastante, diz muito, repete muito o motivo da ouvidoria, o objetivo de uma ouvidoria no Município, damos os telefones. Agora mesmo foi reinstalada, com nova sede, a Ouvidoria Geral do Município. Nós demos a maior divulgação possível. Por quê? Porque é um dos grandes canais de comunicação entre a população e administração. As ouvidorias, eu acho assim, que são órgãos de grande importância pra ajudar nessa comunicação entre o que o povo deseja e o que o governo pode fazer (informação verbal).

Lembrando a condição que Matos (2007, p. 53), ao tratar da esfera pública, diz ser necessária à comunicação pública, a de que o sujeito se reconheça como cidadão, com a consciência de ser um participante social, capaz de posicionar-se perante os fatos, expressando-se de forma a valorizar sua posição ou a de seu grupo, a coordenadora de Comunicação entende que, apesar de a população dispor de vários canais de diálogo com a administração, falta ainda uma “educação para usar esses meios”. Ela sugere que seria importante ter o monitoramento sobre a utilização, por parte da comunidade, dos recursos como Conselhos e Ouvidorias.

Com efeito, para além dos mecanismos tradicionais, que aqui chamamos produtos, a Administração abriu canais de diálogo com a comunidade através de conselhos, audiências públicas, prefeitura itinerante, ouvidorias e fóruns de debates. Além dos conselhos já existentes e que são exigências legais da administração pública – o Tutelar e o Conselho da Criança e do Adolescente –, a administração fomentou a criação de novos Conselhos Municipais ou reativou alguns que existiam apenas no papel – da Assistência Social, do Trabalho, do Meio Ambiente, de

Moradia Popular, de Políticas Públicas de Juventude, de Alimentação Escolar, Antidrogas, de Direitos da Mulher, em Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de Direitos da Pessoa Idosa e de Defesa Social –, realizando, assim, a comunicação pública centrada no cidadão, como situa Duarte: “Não apenas por meio da garantia do direito à informação e a expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa racional e co-responsável” (DUARTE, 2007, p. 61). A criação/ampliação desses espaços estimulou processos participativos de grande importância para os resultados da Campanha Cultura de Paz, implantada no município, que serão focados no próximo capítulo. Para entendermos o surgimento da Campanha Cultura de Paz, faremos a apresentação da violência no município pelas narrativas da população.

# Capítulo 6

## **CONSTRUINDO UMA CULTURA DE PAZ: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CAMPANHA DE PAZ EM MARACANAÚ**

*“A minha alma tá armada e apontada para a cara do sossego*

*Pois paz sem voz, paz sem voz*

*Não é paz, é medo”*

*(Marcelo Yuka, grupo Rapa, A paz que eu não quero)*

Qualquer cidade é sempre um cenário em mutação. Em Maracanaú, pelos elementos já expostos, que resultaram na sua fragmentação, são várias as visões de cidade com um único ponto em comum: o medo. Entre a população mais idosa, sente-se um saudosismo do lugarejo em que, cadeiras nas calçadas, os vizinhos compartilhavam histórias alegres ou tristes. Entre os mais jovens, percebe-se um afoitamento próprio da idade a desafiar as estatísticas que colocam a juventude como a maior vítima da violência. Os meios de comunicação de massa contribuem para acirrar a sensação de desamparo coletivo, pelo enfoque sensacionalista do problema, transformando delinquentes juvenis em personagens quase ficcionais. Trabalhar esses sentimentos foi a proposta lançada pela Prefeitura junto à comunidade escolar.

A municipalização da segurança tornou-se imperativa pela dimensão que o problema da violência tomava em Maracanaú afetando a qualidade de vida de toda a população. Compreendeu-se que a integração dos esforços nas esferas de poder – município e estado –, não teria eficácia sem

o engajamento da comunidade e que o enfrentamento da violência não podia dar-se somente com os meios tradicionais de coerção. O sentimento disseminado de insegurança exigia uma mudança nas práticas que extrapolassem as ações meramente policiais e fossem capazes de gerar uma nova cultura, que, começando nas escolas, se enraizasse pela comunidade.

Este capítulo apresenta a percepção da violência em Maracanaú pelas narrativas da população, bem como as estratégias de enfrentamento da questão, que culminaram com o desenvolvimento da Campanha Cultura de Paz executada, principalmente, nas escolas do município, pela necessidade de abranger o público maior vitimizado, no caso a juventude, e pela confiança de que esta seria um agente irradiador dos objetivos dessa política pública. Trabalhou-se aqui com pesquisas e relatórios desenvolvidos por diversas instituições em épocas diferentes, mas sempre com uma centralidade na questão da violência como o maior problema do município. Além dos relatórios e pesquisas, este capítulo também se ampara em entrevistas com gestores municipais diretamente envolvidos na implementação da Campanha Cultura de Paz.

## **6.1 - A Percepção da População sobre a Violência em Maracanaú**

A problemática da violência é uma questão recorrente nas falas dos moradores de Maracanaú, seja no dia a dia da comunidade ou nas pesquisas de opiniões realizadas pelo Governo Municipal. Ao lado de educação, saúde e desemprego, a violência aparece sempre com destaque no rol das preocupações dos moradores, despontando os bairros de Alto Alegre e Pajuçara como os de situação mais grave, embora o problema se faça presente em todos os bairros, na percepção dos seus moradores.

Em pesquisa qualitativa realizada pelo Observatório de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Ceará, contratado pela prefeitura em março de 2005, a questão da segurança foi apontada com muita força por todos os participantes, destacando a presença da violência tanto nos espaços públicos como nos locais privados. Segundo o relatório da pesquisa, que reuniu 72 pessoas escolhidas aleatoriamente entre a população, agrupadas em função de critérios ou elementos caracterizadores de uma identidade ou unidade grupal, como sexo, classe social, idade ou ocupação, a sensação de insegurança permeia todos os bairros. A ausência do poder

público no provimento das demandas sociais é apontada como agravante da situação de violência: [...] “O Alto Alegre é esquecido do mapa. Lá não tem estrutura para nada, não tem posto de saúde” (Grupo 3); [...] “É Alto Triste, porque de alegre não existe nada. Só o nome. É uma carência, pior é que não tem segurança” (Grupo 2). Na fala de um participante do Grupo 5, sente-se a disseminação da violência no município como um todo: “[...] não tem diferença nenhuma para nenhum bairro. Não é porque o cara mora lá no Jereissati ou lá no Centro; não há praticamente diferença. A violência é grande” (Grupo 5). Este discurso é reforçado por um morador do Acaracuzinho: “no Acaracuzinho, a segurança é uma coisa séria. O cara é roubado na porta da casa. Essa semana, o meu irmão foi roubado na porta da minha casa, levaram a bicicleta dele... eu fiz alguns contatos lá para ver se devolviam, mas... nada. Qualquer um lá, anda armado direto, qualquer menino lá tem revólver; a violência é direto, é constante” (Grupo 5).

Esta pesquisa foi realizada nos dias 19 e 20 de março de 2005, com o principal objetivo de escolher a logomarca e o *slogan* da nova gestão. Secundariamente, buscou-se também avaliar o nível de satisfação da população com os primeiros meses (cem dias) de gestão do novo prefeito, o grau de confiança na nova administração, os principais problemas do município e os principais problemas enfrentados no dia a dia de cada morador. O relatório norteou a definição das prioridades da gestão compatibilizando-as com os eixos do Programa de Governo, elaborado com base nas demandas apresentadas no projeto Bairro a Bairro, realizado no primeiro semestre de 2004.

O chamado projeto Bairro a Bairro foi uma estratégia de campanha do candidato Roberto Pessoa para aferir o desgaste da administração municipal e montar sua plataforma de campanha. Organizado pelo *staff* do candidato, 10 meses antes do pleito, o projeto consistiu de 12 encontros em bairros diferentes, reunindo moradores de mais de uma localidade em residências de líderes comunitários, simpáticos à candidatura que se apresentava como uma possibilidade de ruptura com o grupo político que comandava o município desde sua emancipação. Segundo testemunho do coordenador do projeto, cada encontro reuniu cerca de 30 a 50 pessoas e teve duração de duas a três horas. Os encontros seguiam um roteiro preestabelecido e davam liberdade de voz a todos os presentes, com uma mediação do coordenador para objetivar as falas, dando-lhes qualidade

e conteúdo, de forma a inibir o uso eleitoral da reunião e, em última instância, evitar problemas com a justiça eleitoral.

O roteiro estabelecido para os encontros apresentava cinco pontos sobre os quais as pessoas deveriam discorrer: saúde, transporte, segurança, educação e emprego. O roteiro pedia ainda que fosse apontada a última obra realizada pela prefeitura naquele bairro onde se dava a reunião, qual a obra que o bairro mais precisava e qual a sua maior carência/problema. Cada encontro elegia uma pessoa do próprio grupo para funcionar como relator. Os resultados foram sistematizados em relatórios pelo coordenador do projeto, extraindo de cada reunião o sentimento coletivo do que era imediato e potencialmente importante para aquela comunidade. Os dados, aliados à experiência administrativa do candidato e posicionamento político e ideológico, subsidiaram o *marketing* da campanha e a elaboração do Plano de Governo.

No conjunto, o projeto Bairro a Bairro reuniu moradores de 24 localidades. Foram elas: Parque Tijuca, Jaçanaú, Mucunã, Coqueiral, Novo Maracanaú, Piratininga, Jari, Siqueira, Alto Alegre, Vila da Paz, Acaracuzinho, Novo Oriente, Jardim Bandeirante, Pajuçara, Boa Vista, Alto da Mangueira, Horto, Santo Antônio do Pitaguary, Industrial, Luzardo Viana, Maracananzinho, Timbó, Jereissati I e Jereissati II. Na indicação do que o bairro mais precisa como obra ou como carência, a questão da violência/segurança figura nos bairros Parque Tijuca, Siqueira, Alto Alegre, Vila da Paz, Acaracuzinho, Novo Oriente, Jardim Bandeirante, Pajuçara, Horto, Santo Antônio do Pitaguary e Timbó. Em outros bairros, embora a problemática não figure explicitamente, ela se faz presente nas demandas afins, como no Piratininga, onde a segurança é apontada como o principal problema do bairro, “com a população sitiada depois das 19 horas” e a reivindicação de um posto policial; no Maracananzinho, os participantes reivindicaram uma delegacia de mulher. A comunidade dos bairros Mucunã, Boa Vista, Conjunto Industrial e Luzardo Viana pleitearam melhoria da iluminação pública, criação da guarda municipal e de postos policiais e, no Alto da Mangueira, o disciplinamento do funcionamento dos bares. A comunidade da Pajuçara denuncia a polícia como “tolerante e corrupta”.

O sentimento de que a polícia não cumpre seu papel foi percebido também na pesquisa, já citada, realizada um ano depois do projeto Bairro a Bairro, conforme depoimento abaixo:

na Vila da Paz, Acaracuzinho, Novo Oriente e Alto Alegre não existe posto policial, existe uma ronda policial dos motoqueiros e das viaturas. Lá no Acaracuzinho, enquanto os ladrões estão agindo, os policiais estão na praça, conversando, paquerando. Um dia eu fui lá chamar eles e aí eles disseram: rapaz, a gente sabe. O que é então que eles estão fazendo lá? (GRUPO 5) (informação verbal).

A Pajuçara, onde a incidência de criminalidade é maior, a polícia chega a ser confundida com os bandidos, como evidenciado no depoimento de uma participante do Grupo 3: [...] “quando a gente vinha para cá, tinha um policial com uma escopeta lá na Pajuçara. Aí a Cristiane falou: não, não vai não, não vai não! Eu disse: –Cristiane é um policial. Mesmo assim, ninguém sabe quem é bandido quem é policial”( Grupo 3). O distrito da Pajuçara é apontado também no diagnóstico da Secretaria de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura como uma das áreas mais vulneráveis à violência. A área é formada pelos bairros/localidades de Boa Esperança, Pajuçara (Centro), Jardim Bandeirante, Menino Jesus de Praga, Parque Progresso, Jardim Paraíso, Alto da Bonança e Novo Mondubim I. O distrito tem alta densidade populacional, com 30,6% da população de Maracanaú; a maioria de seus habitantes sobrevive em estado de pobreza, com renda familiar baixa (inferior a um salário mínimo); predominam o emprego informal, alta taxa de analfabetismo, desemprego, moradias precárias e risco iminente de inundações. No relatório consolidado do projeto Bairro a Bairro, a problemática da violência mereceu a seguinte descrição:

- a) A segurança não existe. A polícia é tolerante e às vezes corrupta;
- b) Não existe posto policial;
- c) A criminalidade aumenta vertiginosamente. Os delitos acontecem durante o dia;
- d) Os delitos mais comuns são: assaltos, roubos, furtos, arrombamentos;
- e) A iluminação pública é precária facilitando a ação dos marginais.

Outra pesquisa realizada pela Prefeitura, em maio de 2006, indica novamente a violência como um dos maiores problemas do município, com um registro de 38,8% dos entrevistados, no universo de 600 domi-

cílios e uma margem de erro de 5%. O segundo maior problema mencionado na pesquisa, o desemprego, situa-se com mais de dez pontos percentuais (27,9%) abaixo da violência. Para aprofundar os resultados dessa pesquisa, de natureza quantitativa, a administração realizou nova pesquisa qualitativa; ambas foram executadas pelo Observatório de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Ceará. A pesquisa qualitativa avançou na investigação de três aspectos: o sentimento de pertencimento à cidade, o grau de penetração dos instrumentos de comunicação da prefeitura e a aceitação ou repulsa ao rótulo de “cidade violenta” disseminado na grande mídia.

Novamente, utilizando a técnica de grupos focais, a pesquisa qualitativa, realizada em julho de 2006, reuniu 6 grupos de moradores, com 12 pessoas em cada grupo, escolhidas aleatoriamente na cidade, agrupadas por sexo, ocupação e idade. Coerente com o resultado apresentado na pesquisa quantitativa, a violência apresentou-se nas discussões como o maior problema do município, seguida do desemprego. O Alto Alegre e a Pajuçara voltaram a figurar como “bolsões de violência”. Embora constando a violência no seu dia a dia, como demonstrado na fala de um participante do grupo focal – “onde eu moro a gente nem pode sair, eu não saio porque tenho medo de voltar. Ali quem toma conta são os ladrões” (Grupo 1) –, a imagem de cidade violenta e a representação do fenômeno na mídia, principalmente nos programas policiais, incomodam e levantam suspeição sobre os interesses da divulgação. Para os entrevistados, ao exacerbar a representação da violência, os programas policiais geram um clima de insegurança e aumentam os dramas reais vividos pela população.

Os participantes dos grupos focais sinalizam um conhecimento de que a violência não é prerrogativa do município de Maracanaú e que sua representação na imprensa cria uma falsa imagem da cidade em que predomina o banditismo: “[...] a pessoa vai assistir o ‘190’ e só dá Maracanaú” (Grupo 1); “[...] uma pessoa que nunca andou em Maracanaú, pensa que é um local que só tem tiro. Ave Maria! É perigoso. [...] o que dizem de Maracanaú (nos programas policiais) não é verdade... o perigo está em qualquer canto. Você pode ser assaltado em Maracanaú como pode ser assaltado na Praia de Iracema” (Grupo 2)<sup>52</sup> (informação verbal).

---

52 190 é um programa local de televisão que tem como apresentadores um vereador e um deputado estadual, que exploram a violência em busca de dividendos eleitorais.

A percepção da violência por parte dos moradores de Maracanaú, manifestada nas pesquisas, é reforçada nos meios de comunicação de massa da capital, com o distrito da Pajuçara no topo do *ranking* da criminalidade, embora não exista comprovação científica do fenômeno na sua real dimensão. Os dados e informações disponíveis são precários e pouco confiáveis e os órgãos de segurança pública no município não contam com estrutura, aparelhamento e pessoal especializado, no sentido de garantir a consistência de um banco de dados sobre a violência em suas múltiplas formas de manifestação. Assim, não se têm disponíveis as séries históricas dos registros de todas as ocorrências, o que dificulta a radiografia do problema tanto em sua dimensão quantitativa quanto qualitativa.

Este cenário é confirmado pelo Comandante da Guarda Municipal de Maracanaú e Assessor de Defesa Social<sup>53</sup> afirmando que o Mapa da Violência dos Municípios do Brasil, que afere a relação crime/habitante, não indica Maracanaú como um município violento; ele avalia que existe uma situação estereotipada que estigmatiza Maracanaú. Na opinião do assessor, a violência no município é “seletiva”, ou seja, os crimes são planejados:

[...] quando alguém planeja eliminar o oponente, e, normalmente, é um delinqüente eliminando outro delinqüente, fica muito difícil para o poder público evitar ou prevenir esse tipo de crime. Ele se torna seletivo. Se a pessoa resolve eliminar o oponente por questão de dívida de drogas, por uma disputa de espaços, ele pode fazer isso no próximo fim de semana ou daqui a um ano (CASTELO BRANCO, 2009) (informação verbal).

Em linhas gerais, o que se encontra em condições de verificação são os informes extraídos dos livros de ocorrência encontrados nas Delegacias Distritais Metropolitanas e da Companhia de Policiamento, além dos dados do Sistema SOS Criança, sediado no município, do Juizado da Infância e Adolescência acerca dos adolescentes em conflito com a lei, que estão cumprindo medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e dos registros de denúncias computados no Programa Alô Idoso. Para suprir a deficiência de dados históricos, a Prefeitura realizou, em 2006, o mapeamento da violência, conformando o Levantamento Epidemiológico da Violência (LEM) com o objetivo de subsidiar a gestão na criação de políticas públicas de enfrentamento à violência.

---

53 Entrevista concedida em fevereiro de 2009.

Durante 120 dias, uma equipe de dez estagiários dos cursos de Direito, Jornalismo, História, Psicologia, Matemática e Ciências Sociais, coordenados pelo Comandante da Guarda Municipal e Assessor de Defesa Social, visitou o Centro Integrado de Operações Policiais e de Segurança (CIOPS), Instituto Médico Legal de Fortaleza (IML) Corpo de Bombeiros de Maracanaú, Delegacias de Polícia, Hospital de Maracanaú, Cemitérios de Maracanaú, Jornal Folha de Maracanaú e Cartórios Guerreiro e Albuquerque, ambos no município, munidos de um questionário, registrando todas as ocorrências criminosas, ocorridas no município nos anos de 2003, 2004 e 2005, classificando-as por tipo, local e motivação.

O Levantamento Epidemiológico da Violência apresentou o seguinte resultado: foram registrados 287 homicídios, no período pesquisado, sendo 104 homicídios no ano de 2003, 106 no ano de 2004, 66 no ano de 2005 e 11 sem data definida. A maioria das vítimas é do sexo masculino, um total de 96,16%. A maior incidência das mortes ocorre por arma de fogo, cerca de 58,9%; em segundo lugar, com 76 casos, ou 26,5%, por arma branca; confirma as áreas da Pajuçara e Alto Alegre como as mais vulneráveis, com 41 e 23 homicídios, respectivamente 14,3% e 8,01%; expõe a juventude como principal vítima da violência, com 138 (48,1%), na faixa de zero a 30 anos, sendo 05 casos na faixa de zero a 15 anos e 133 registros na faixa de 16 a 30 anos. A incidência é maior no período noturno, com 96 casos.

No período pesquisado, os acidentes de trânsito somaram 249 casos, sendo 103 atropelamentos, 43 colisões e 103 sem dados registrados. Destes, 86,4% das vítimas são do sexo masculino, 39% estão na faixa etária de 31 a 45 anos, contra 34,5% na faixa de zero a 30 anos. Em relação ao horário, registraram-se 89 ocorrências na noite/madrugada, 83 no turno da tarde e 49 pela manhã; de 43 registros de acidentes não consta o horário. Sobre afogamentos, estes acontecem com maior frequência no período da tarde, sendo que, dos 85 casos, 12,9% das vítimas são homens e, novamente, os jovens figuram como maiores vitimizados, com 26 ocorrências, na faixa de zero a 30 anos.

A pesquisa revelou que as maiores vítimas de atentado violento ao pudor são as crianças na faixa etária de zero a 15 anos de idade, 78,5% dos casos, que, no período pesquisado, foram 16. Bem mais elevados são os números de registro de agressão física: 915 casos nos três anos pesquisados afetando, mais uma vez, a juventude, com 435 registros na faixa etária

de 16 a 30 anos. Na questão de gênero, quase se nivelam, com 479 do sexo masculino e 436 do sexo feminino. O horário noturno é mais suscetível ao tipo de violência, com 506 registros. A pesquisa trabalhou ainda causas acidentais, como queda e choque elétrico, num total de 23 casos; causas desconhecidas, ignoradas ou indeterminadas, com 185 casos; estupro, 29 casos, 16 deles na faixa de zero a 15 anos, e suicídio, que, nos três anos, somaram 47 casos, sendo 24 na faixa de 16 a 30 anos.

Os estudos evidenciam a vulnerabilidade da juventude às ações de violência. Além de sua expressão numérica no município, outras razões são apontadas como determinantes no incremento da violência juvenil. Diagnóstico da Secretaria de Assistência Social e Cidadania indica que a flexibilização nas relações de trabalho, o acirramento das desigualdades sociais, a quebra nos vínculos afetivos e comunitários têm atingido sobremaneira os jovens, marcando sua condição com o selo da incerteza quanto à inserção no mercado de trabalho e o acesso aos bens materiais e simbólicos. “As vivências marcadas pela insegurança, aleatoriedade e proscricção contribuem para a inserção juvenil no mundo do crime e dos delitos” (MARACANAÚ, 2005).

A situação é ilustrada pelo Comandante da Guarda Municipal de Maracanaú, que também responsabiliza a mídia pela indução ao consumismo, este funcionando como vetor desencadeador da delinquência. Evocando a condição juvenil da população, onde 64% dos moradores têm até 29 anos, ele afirma:

[...] o jovem é ainda desassistido na sua educação básica, no seu lazer, na sua convivialidade. Então ele vê na mídia, na novela, na televisão, aquela questão do apelo ao consumo muito grande. Se tem um tênis na moda, ele quer um tênis da moda. Então a mídia contribui de alguma maneira para essa questão do consumo e o jovem que não se vê inserido no consumo, então na maneira dele vai delinqüir pra obter aquele tênis da moda, o relógio da moda, o celular da moda [...] (CASTELO BRANCO, 2009) (informação verbal).

Pesquisa junto ao Núcleo de Serviço Social do Juizado da Infância e da Juventude em Maracanaú, no ano de 2004, aponta 21 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas por situações de conflito com a lei. Destes, 17 cumpriam medida de prestação de serviço à comunidade e 04, de liberdade assistida. A procedência destes jovens se concentrou nos bairros Jereissati I, Pajuçara, Coqueiral, Novo Oriente e Jereissati II. Já em

2005, este número baixou para 19 casos, sendo 10 os jovens em prestação de serviço à comunidade, 02 em liberdade assistida, 02 em privação de liberdade e 05 com medidas cumuladas de prestação de serviços à comunidade e liberdade vigiada. Neste ano, a maior procedência foi dos bairros Aracapé, Conjunto Jereissati I e II, Conjunto Timbó, Jardim Bandeirante, Piratininga, Novo Maracanaú, Esplanada do Mondubim, Alto Alegre, Siqueira, Vila das Flores e Pajuçara.

No ano de 2006, foram 50 os jovens em conflito com a lei. Destes, 29 cumpriram medida de prestação de serviços à comunidade e 21 de liberdade assistida; nenhum em privação de liberdade. A maioria dos adolescentes procedia dos bairros Pajuçara, Jereissati II, Conjunto Timbó, Conjunto Acaracuzinho, Alto Alegre, Siqueira, Aracapé, Mutirão Vida Nova e Alto da Mangueira. Em 2007, foram 26 adolescentes, sendo 11 cumprindo medida de prestação de serviços à comunidade, 10 de liberdade assistida, 04 com medidas cumuladas de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida e um adolescente em privação de liberdade. Jereissati I e Jereissati II, Coqueiral, Vila das Flores, Alto Alegre, Alto da Mangueira, Maracananzinho, Piratininga, Mucunã de Baixo, Aracapé, Pajuçara, Acaracuzinho, Conjunto Timbó eram os bairros onde residiam esses menores. Em 2008, este número subiu para 80 menores em conflitos com a lei. Destes, 34 cumpriram medida de prestação de serviços à comunidade, 19 cumpriram medidas cumuladas de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, 20 cumpriram medida de liberdade assistida, 02 cumpriram privação de liberdade e de 05 não há o registro da medida aplicada.<sup>54</sup> A procedência dos jovens é predominantemente do Jereissati II, Pajuçara, Alto da Mangueira, Novo Maracanaú, e Conjunto Timbó.

## **6.2 - Construindo uma Cultura de Paz**

A questão da violência em Maracanaú, tendo os jovens como público mais vulnerável ao problema, estimulou a prefeitura a desenvolver uma política pública ampla denominada Cultura de Paz. O projeto teve início em 2007 e foi implantado nos preceitos propostos pela comunicação pública – que já citamos anteriormente –, em pelo menos quatro

---

<sup>54</sup> Os registros no Órgão são demasiadamente precários. O Núcleo de Serviço Social funciona com uma única funcionária, assistente social cedida pela prefeitura. Não há um computador na sala e os dados são anotados em livros, ano a ano, manualmente.

aspectos: foi desenvolvida em parceria com a sociedade civil organizada; promoveu a atitude cidadã junto aos moradores de Maracanaú, no sentido de combater a violência; contou com diversas ações de comunicação governamental para inserir a paz na agenda pública de debates do município e até mesmo da Região Metropolitana de Fortaleza; envolveu diversas secretarias e órgãos do município para que a Cultura de Paz se efetivasse como política pública municipal.

De acordo com Salmira Braga,<sup>55</sup> ex-coordenadora de Educação da Prefeitura de Maracanaú e que esteve à frente da implantação da Cultura de Paz, a campanha começou a ser idealizada no ano de 2006, após um encontro entre o prefeito de Maracanaú, Roberto Pessoa, e o coordenador do Movimento Internacional Pela Paz e Não-violência (MovPaz), Clóvis Nunes. O MovPaz é uma organização não-governamental que tem como objetivo desenvolver uma cultura de paz ao adotar o princípio da não-violência ativa, que inspirou o grande líder Mahatma Gandhi. Sediado na cidade Feira de Santana, na Bahia, a organização tem estendido sua presença em outros estados, através de algumas ações e parcerias com o poder público. No Ceará, o MovPaz abriu uma sede em Fortaleza e realiza, nesta cidade, uma vez por ano a Caminhada da Paz. Braga conta como foi esse primeiro contato com o MovPaz:

O prefeito de Maracanaú conheceu o doutor Clóvis Nunes, que é do MovPaz. Então ele ficou muito interessado pelo discurso e também procurou conhecer o trabalho que a entidade desenvolvia em várias cidades. Inclusive em Feira de Santana, na Bahia, onde surgiu o MovPaz. [...] E o Prefeito, inquieto com essa questão em Maracanaú, levou o doutor Clóvis para o Município O doutor Clóvis e a sua equipe, nas cidades onde atuavam, traziam neste material os grandes nomes da cultura de paz a nível mundial, para debater os conceitos de paz dentro do contexto de vivência das comunidades e dos seus valores (BRAGA, 2009).

O material apresentado pelo MovPaz à Prefeitura de Maracanaú compreendia livros didáticos e paradidáticos, filmes, documentários, músicas e a realização de palestras que exploravam a temática da paz. A proposta pedagógica compreendia igualmente a apresentação dos pensamentos e biografias de pacifistas, como Jesus Cristo, Dalai Lama, Mahatma Gandhi,

---

55 Entrevista concedida em março de 2009.

Dom Helder Câmara, Martin Luter King, João Paulo II, Madre Tereza de Calcutá, entre outros.

Conforme Braga, esse material era a base teórica para que se desenvolvesse a Cultura de Paz em Maracanaú. No entanto, era preciso definir quem seria o público-alvo da campanha, bem como a implantação prática dessa política. Como a intenção era disseminar a ideia junto à maior parte possível da população, a Prefeitura de Maracanaú optou por iniciar a campanha com os estudantes de Maracanaú, da rede pública municipal, bem como junto aos estudantes das escolas estaduais e particulares. Na prática, a escolha por este público partiu de uma convicção da atual gestão na qual somente os jovens poderão construir novas relações sociais, abrindo caminhos para um mundo mais justo, mais ético, mais fraterno e, pelas características próprias da juventude, influenciar as pessoas de seu entorno. Ou seja, os alunos teriam potencial para disseminar junto às suas famílias e às suas comunidades a Cultura de Paz. O segundo motivo que levou a prefeitura a optar por esse público foi que, de forma isolada e pontual, as unidades de ensino já vinham debatendo a temática da paz e combate à violência, em virtude dos problemas que o município apresenta em relação à criminalidade. Salmira assim destaca o processo de escolha dos estudantes como público-alvo da campanha:

Nós temos 45 mil alunos nas escolas municipais. A opção foi a escola municipal por conta do número muito maior, mas envolveu tanto a escola estadual quanto as escolas privadas também do Município. Nós estabelecemos metas. Primeiro, a gente queria que todas as escolas de Maracanaú tivessem esse estudo dos pacifistas. Todas! Tivessem essa culminância com a comunidade. O que eram essas culminâncias? Era que a comunidade também conhecesse o que a escola tinha estudado. Porque, claro, qual era a maior intenção? Era que a escola realmente ramificasse para família essa cultura. Essa era a nossa grande meta. Que o entorno conhecesse a Cultura de Paz. Atingimos a nossa meta? Sim, nas escolas municipais. Com certeza. Todas, no caso eram 89 escolas, 89 realizaram o trabalho (informação verbal).

Para que a Cultura de Paz chegasse aos estudantes e, posteriormente, às comunidades do município, a Prefeitura de Maracanaú adotou várias das estratégias preconizadas pela comunicação pública. Inicialmente, fez uma parceria com a sociedade civil e com entidades que a representam, para que a campanha fosse um projeto da população maracanauense e não apenas uma ideia imposta pela gestão municipal. Mencionando

Brandão (2007, p. 9), “comunicação pública é aquela que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”. De acordo com Braga, a prefeitura investiu na capacitação e mobilização dos professores, que foram vistos pelo município como fundamentais para o sucesso da campanha. Segundo Braga, dois mil professores foram sensibilizados para trabalhar nas suas salas de aula a Cultura de Paz, que, oficialmente, ganhou a denominação de Projeto de Educação pela Paz nas Escolas. No segundo momento, foram estabelecidas parcerias com conselhos e até mesmo com as empresas:

A gente precisava que o educador de Maracanaú internalizasse a idéia. Era assim que acreditávamos. Então, o primeiro passo foi ter uma proposta de trabalho com supervisores e diretores da escola, tantos estaduais quanto municipais. Esse foi o primeiro. A particular não foi envolvida na primeira etapa. Nós chamamos também os conselhos, como o Conselho de Educação, o Conselho Tutelar, o CMDCA. A própria Câmara dos Vereadores participou de todo processo também. Nós chamamos para quê? Para que aqueles segmentos da sociedade fossem determinantes, para que na educação, que eu digo formal e não-formal, o povo maracanaense internalizasse a idéia. Isso era fundamental. A idéia da Cultura de Paz não era pra ser a do palestrante, é para ser nossa (informação verbal).

Assim, nas escolas de Maracanaú, a partir de 2007, começou a ser difundida a Cultura de Paz: durante uma semana – a denominada Semana da Cultura de Paz –, em cada sala de aula, os alunos se aprofundam, estudam o pensamento de um pacifista por meio de livros, material paradidático e recursos audiovisuais, como filmes, músicas. Segundo Braga, o trabalho com os grandes símbolos mundiais da paz, como Mahatma Gandhi, Madre Tereza de Calcutá, Jesus Cristo, Luther King, John Lennon, substituiu os heróis da juventude maracanaense. Para a coordenadora, os ídolos que modelam o universo juvenil não favorecem comportamentos edificantes: “[...] o jovem tem um parâmetro de vida muito reduzido, principalmente o jovem da periferia. Quem são seus heróis? Geralmente aquele que está preso. É aquele herói da resistência no próprio local onde ele mora” (BRAGA, 2009). Segundo a educadora, o debate sobre a vida dos pacifistas aponta novos caminhos para juventude: “Eles começaram a discutir, a ver que tinham pessoas que traziam coisas boas, palavras boas, palavras positivas, atos de doação para o outro que podiam servir de exemplos nas suas vidas, e isso foi muito bonito. Cresceu um espírito de

solidariedade muito grande” (BRAGA, 2009). A Semana da Cultura da Paz culmina com a realização da Caminhada da Paz, que se iniciou ainda em 2007, quando, segundo cálculos dos organizadores, reuniu 16 mil pessoas. Nos dois anos seguintes, o evento tem atraído um público significativo, chegando a mobilizar 30 mil pessoas, na avaliação dos organizadores.

A administração municipal entendia ainda que não bastava estimular a população a construir uma cultura de paz, se a própria prefeitura não estivesse empenhada também na implantação dessa nova realidade. Antes mesmo de ser concebida a Campanha Cultura de Paz, o município já vinha desenvolvendo medidas e projetos de combate à violência e fortalecimento da segurança pública, atendendo as demandas identificadas ainda no projeto Bairro a Bairro e que se incorporaram ao Programa de Governo do Prefeito eleito. Por meio da Lei Municipal 1.004, de 8 de junho de 2005, foi criada a Guarda Municipal de Maracanaú, que atua de forma preventiva e defensiva, destinando-se à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, colaborando também, no âmbito local, com a Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Através da Guarda Municipal, a prefeitura criou seus próprios programas de segurança pública, com rondas nas escolas e unidades de saúde do município e ciclotruilhamento nas ruas e avenidas da cidade.

Em 2006, a Prefeitura de Maracanaú criou a Assessoria de Defesa Social, que vem realizando minifóruns comunitários com diversos segmentos da sociedade, com o intuito de debater e encontrar soluções que ajudem a reduzir os índices de violência no município. Esse órgão também possui projetos de prevenção e combate à violência, que contam com a parceria do governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça. Outra medida adotada pelo município em benefício da segurança pública foi a revisão de todo o sistema de iluminação pública, acabando assim com os pontos escuros da cidade, o que facilitava a ação de marginais.

De acordo com Braga, igualmente importante para viabilizar a implantação da Cultura de Paz foram as ações voltadas para a juventude maracanaense, que fizeram a gestão se aproximar das crianças e adolescentes. Maracanaú possui uma população predominantemente jovem: são 34,90% na faixa de zero a 14 anos e 29,45% na faixa de 15 a 29 anos.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> IBGE – Censos Demográficos e Contagem Populacional; para os anos intercensitários, estimativas preliminares dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/Datasus.

Por isso, a Prefeitura, na atual administração, adotou como política de gestão o investimento na juventude ampliando programas já existentes e criando novos, com recursos municipais ou em parcerias com terceiros, principalmente o Governo Federal. Este recorte é adotado aqui não só pela prioridade que a prefeitura deu ao segmento, mas também pela compatibilização com os objetivos da Campanha Cultura de Paz de disseminar novos comportamentos a partir das ações nas escolas públicas e privadas de Maracanaú.

A partir de 2005, três novas secretarias foram criadas, que, embora atendessem ao público de modo geral, tinham um olhar especial para a juventude: Assistência Social e Cidadania, Ciência, Tecnologia, e Empreendedorismo, modificada depois para Ciência, Tecnologia, Trabalho, Emprego e Empreendedorismo, e a Secretaria de Juventude, esta inicialmente criada como Assessoria vinculada ao Gabinete do Prefeito e, em pouco tempo, transformada em Secretaria. Estas pastas focavam diretamente o jovem sempre buscando promover a intersectorialidade com as demais, principalmente Educação, Saúde, Esporte e Desenvolvimento Econômico. A Assessoria de Comunicação atuou em todas as fases, seja pelos instrumentos clássicos ou criando novas formas de diálogo sempre com foco na democratização da informação e no exercício da cidadania.

Várias foram as ações voltadas para ou protagonizadas pela juventude. Descrevê-las foge aos limites desse trabalho, entretanto é oportuno mencionar algumas que são emblemáticas da nova cultura que se implementou no município. Os “becos” – ruas escuras e fétidas que entrecortam os conjuntos habitacionais – foram transformados em alamedas, com *playgrounds*, arborização, novos pisos e iluminação, bancos e jardins, reduzindo a ação de vândalos, e dotadas de equipamentos simples que possibilitam práticas de sociabilidades coletivas; todos os campos de futebol foram equipados e iluminados;<sup>57</sup> as praças foram reformadas e construídas novas. Em parceria com o Governo Federal, foi instalada uma unidade do Cefet, inaugurada em novembro de 2007, com uma oferta de cursos definidos com base em pesquisa sobre as necessidades de mão de obra do Distrito Industrial, entre os quais os cursos técnicos de Automação Industrial, Conectividade e Desenvolvimento de Software e, em nível superior, o de Engenharia Ambiental. Para assegurar a

---

57 O município possui 32 campos de futebol, que, pela carência de áreas de lazer, são espaços preferidos dos jovens.

competitividade da juventude maracanaense nos vestibulares da instituição, a prefeitura criou em parceria com o próprio Cefet, hoje IFCE, um cursinho preparatório, o Pró-técnico, que já capacitou cerca de 600 estudantes para o ingresso na instituição.

A Prefeitura oferece várias oportunidades de qualificação para os jovens através de cursos de inclusão digital, oferecidos pelos programas Se Liga, em parceria com o Ministério das Comunicações, com a implantação de telecentros, Com.domínio Digital, Juventude Cidadã, em parceria com o Ministério do Trabalho, Escola de Fábrica, em parceria com o Ministério da Educação, Centro de Línguas, que oferece cursos de inglês, espanhol e linguagem de sinais. Na outra ponta, atuando como fomentadora de criação de postos de trabalho, modificou o programa de atração de empresas estabelecendo critérios para concessão dos benefícios (renúncia fiscal) condicionados à ocupação dos postos de trabalho pela mão de obra local, principalmente na faixa de até 25 anos e depois dos 40. Na visão da coordenadora do Projeto Cultura de Paz, Salmira Braga, estas ações criaram a base para o debate sobre o futuro da cidade, suas disparidades, que se refletem nos índices de violência, e apontaram para a necessidade de construção de uma Cultura de Paz:

Outro ponto importante da cultura de paz no município foi a criação da Secretaria de Juventude. Eu acho que isso foi fundamental para reunir jovens, falar sobre o que era melhor para a cidade, isso divulgou demais a cultura de paz. Mostrou a identidade. E foi um trabalho paralelo com a educação, sim, porque a educação sempre esteve junto através dos grêmios escolares, através dos prefeitos mirins. Tudo isso que foi desenvolvido sempre teve como norte a cultura de paz. É claro que a gente só poderia falar numa cultura de paz se o município tivesse preparado para isso. Não adiantava a escola entrar com a temática se o município tava muito carente. Todas as políticas de educação, todas as políticas de meio ambiente, todas as políticas de estruturação da cidade se entrelaçaram (informação verbal).

Para institucionalizar a Cultura de Paz como política pública no município, a prefeitura criou o Dia Municipal da Paz, através da Lei 1.290, de 22 de fevereiro de 2008, que estabelece o dia 27 de fevereiro como o Dia Municipal da Cultura de Paz, em referência e respeito à memória do primeiro prefeito de Maracanaú, Almir Dutra, que foi assassinado neste mesmo dia, no ano de 1987. Na prática, a prefeitura tenta transformar uma

memória de violência em uma celebração pacifista. Na semana onde cai o dia 27 de fevereiro, é realizada a Semana da Paz nas escolas. O principal objetivo é inserir a cultura de paz dentro das atividades convencionais das unidades de ensino, aproximando a temática à rotina dos estudantes. Essa Semana da Paz culmina sempre com uma grande Caminhada da Paz, movimento que provoca impacto positivo no município, levando mensagens das escolas para todas as famílias.

O envolvimento de professores e alunos e a parceria com a sociedade foi um importante passo para a consolidação da Cultura de Paz em Maracanaú. O próprio fato de a Cultura de Paz ser vista como política pública, inclusive formalizada em lei e integrante de um macroconjunto de ações municipais em prol do combate à violência e em benefício da juventude, facilitou também sua implementação. No entanto, faltava ainda que essa temática e o combate à violência passassem a fazer parte da agenda pública de debates da sociedade maracanaense. Faltava à própria prefeitura de Maracanaú inserir-se em termos de comunicação, de forma que fosse percebida claramente pela população na Cultura de Paz. Para solucionar essa carência, a administração municipal se valeu novamente dos preceitos da comunicação pública. Para disseminar os ideais da Cultura de Paz, a Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú elaborou *folders*, panfletos, cartazes, camisetas e outras peças publicitárias sobre a campanha, que foram distribuídos junto aos estudantes e à comunidade maracanaense.

Os veículos de comunicação próprios do município – o Prefeitura em Notícia (na Rádio Pitaguary) e o jornal impresso Fique Sabendo (distribuído nos bairros) – passaram a divulgar a Cultura de Paz e seus eventos específicos, como a Semana da Paz e a Caminhada da Paz, convocando todos a abraçarem a causa. A Assessoria de Comunicação também divulgou a Cultura de Paz e os eventos correlacionados à temática para os veículos de comunicação de Maracanaú e para as principais empresas do setor no Ceará. A partir de 2007, na semana da Cultura de Paz, os jornais Diário do Nordeste, O Povo e o Estado, as emissoras de televisão, como Verdes Mares, Jangadeiro, Cidade, TV Assembleia, TV O Povo e rádios, como Verdes Mares e AM do Povo/CBN recebem boletins informativos,

*releases* e *press kits*, produzidos pela assessoria, divulgando as ações relacionadas à campanha.

Socorro Ribeiro, coordenadora de Jornalismo da Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú, <sup>58</sup> destaca que foi alcançado um importante agendamento da Cultura de Paz, que envolveu os meios de comunicação dentro e fora de Maracanaú. Ela detalha:

A gente manda material pra todas emissoras de rádio, TV, pautamos, mostramos para as redações a importância do movimento. Maracanaú, como é sabido, tem fama de ser uma cidade violenta. Hoje, como o Prefeito gosta de comentar, ela deixou de estar apenas nas páginas policiais e já consegue ter divulgação na imprensa - muito mais das coisas positivas do que negativas. Neste contexto, a Cultura de Paz teve ampla repercussão. Tanto internamente como junto aos municípios mais próximos de Maracanaú, principalmente Fortaleza, porque também é lá que se concentra o maior volume de meios de comunicação (informação verbal).

Mais uma vez, a Cultura de Paz se coloca como ação de comunicação pública, pois a difusão da mensagem da campanha pela Assessoria de Comunicação visa atender ao interesse público e aos anseios da sociedade maracanauense de combater a violência. Relembramos o pensamento de Jorge Duarte (2007, p. 62), quando um governo se propõe a praticar a comunicação pública, é preciso adotar como princípio que a sociedade tem direito à informação e compreender que, sem informação não existe cidadania plena. “Quando a informação é adequadamente assimilada, produz conhecimento, modifica o estoque mental de informações no indivíduo e traz benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que vive” (BARRETO, 2006 apud DUARTE, 2007, p. 62). Por isso, conforme explica o autor, as informações que são divulgadas pelos órgãos governamentais não deveriam limitar-se àquelas cujo foco é promover o governante, com o intuito de colher dividendos políticos e eleitorais. Os objetivos de uma política de comunicação pública de governo devem ser atender ao interesse público (aos anseios da população), democratizar as mensagens e promover a cidadania, chamando os cidadãos para participar ativamente dos processos de transformação positiva do lugar onde vivem.

No caso, a comunicação feita sobre a Cultura de Paz traz justamente essa proposta democrática e cidadã, onde os receptores das mensagens

---

<sup>58</sup> Entrevista concedida em março de 2009.

produzidas pela Assessoria de Comunicação são convidados a atuar ativamente. São os moradores de Maracanaú que vão construir e concretizar a Cultura de Paz. A prefeitura, por meio das suas ações de comunicação governamental e pública, procurou despertar nesses cidadãos maracanauenses esse desejo de combater a violência e fortalecer a paz, ao mesmo tempo que colocava o assunto na agenda pública de debates da cidade e até mesmo em Fortaleza e outros municípios da Região Metropolitana, através dos meios de comunicação de massa.

Como dissemos antes, a Prefeitura também precisava demonstrar aos cidadãos o seu envolvimento com a Campanha da Cultura de Paz. Para isso, as comemorações de 25 anos de emancipação política do município, em 2008, foram associadas à Campanha Cultura de Paz. A Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú adotou uma releitura da logomarca e do *slogan* da gestão. Durante todo o ano, as peças usavam o *slogan* “Maracanaú 25 anos, com Paz Nosso Presente tem Futuro”. Paralelamente, todos os produtos de comunicação – *folders*, cartazes e panfletos – relacionados aos principais eventos promovidos pelo município traziam a paz como proposta, como o Carnaval, São João, desfiles do 7 de Setembro e o Natal de Brilho. Esses próprios eventos trataram de promover a Cultura de Paz junto à população, incluindo sempre a temática em sua programação.

A possibilidade de a Prefeitura de Maracanaú ter desenvolvido, a partir de 2007, várias ações de comunicação pública com a Cultura de Paz deve-se justamente àquelas características que citamos anteriormente: parceria com a sociedade civil organizada; promoção de atitude cidadã junto aos moradores de Maracanaú no sentido de combater a violência; envolvimento de diversas secretarias e órgãos do município para que a Cultura de Paz se efetivasse como política pública municipal.

Em seguida, dentro deste estudo de caso proposto, vamos analisar em que nível a Campanha Cultura de Paz foi assimilada pelos alunos das escolas públicas municipais de Maracanaú. As ações de comunicação pública sobre a Cultura de Paz agendaram essa temática junto aos estudantes? Eles passaram a identificar a paz como algo importante para sua vida, dos seus familiares e da sua comunidade? Os alunos conhecem a Cultura de Paz? São perguntas que responderemos a partir da aplicação de questionários junto aos estudantes das unidades de ensino do município.

### 6.3 - Participação Cidadã Impulsionando a Cultura de Paz

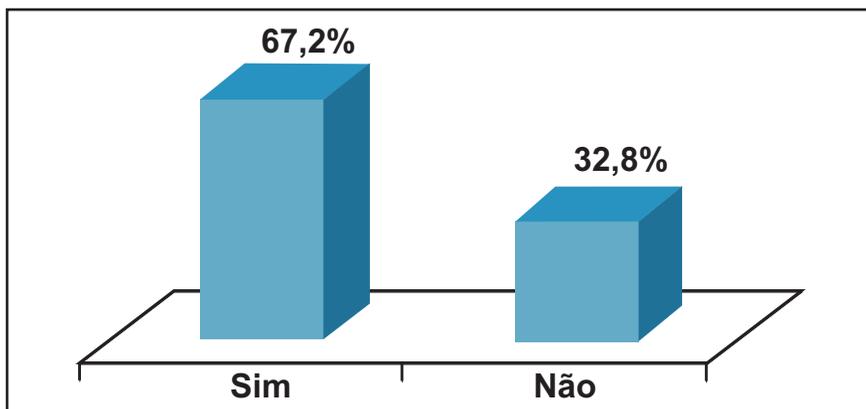
Para aferir a eficácia da Campanha Cultura de Paz, aplicaram-se 384 questionários junto aos alunos da rede pública municipal, seguindo os critérios já detalhados na metodologia na introdução desse trabalho. O encontro com os estudantes deu-se de maneira bem informal, nas escolas selecionadas, onde todos foram informados sobre o objetivo da pesquisa e se dispuseram a colaborar respondendo o questionário. Tendo a metodologia da pesquisa definido como público-alvo os estudantes do oitavo e nono ano do ensino fundamental, tivemos uma predominância de jovens na faixa etária de 14 e 15 anos.

Os resultados confirmaram hipóteses óbvias, como o maior engajamento dos jovens estudantes de escolas localizadas em bairros com melhor infraestrutura; da mesma forma um maior envolvimento de alunos daquelas escolas onde se percebe claramente um compromisso maior do núcleo gestor da unidade. Mas também refutou algumas hipóteses. Uma dessas, que merece uma reflexão por parte da Assessoria de Comunicação da Prefeitura, é a ínfima penetração dos meios usados na divulgação da campanha, que foram as peças produzidas pela Assessoria, como cartaz, panfleto, *folder* e *spot* veiculado nas duas emissoras de rádio da cidade. No recorte adotado, havia duas escolas municipalizadas este ano (2009), constatando que as ações da campanha foram desenvolvidas nos anos de 2007 e 2008, a presença das duas unidades (Genciano Guerreiro de Brito e Antonio Gondim de Lima) possibilitou dimensionar a inserção da campanha nas escolas estaduais e o resultado foi muito negativo. Infere-se daí a incapacidade da prefeitura, por meio das secretarias responsáveis pela campanha, de articulação com os demais entes municipais. Inseridas no mesmo contexto e vivenciando a mesma problemática da violência, por que não se sensibilizaram com os objetivos da campanha?

A pesquisa demonstrou que a Campanha Cultura de Paz passou a ser conhecida por 67,2% (258) dos 384 alunos maracanauenses que responderam aos questionários – contra 32,8% (126) que garantiram desconhecer o tema. Outro resultado importante é que 59,7% (154) dos 258 estudantes que afirmaram conhecer a Cultura de Paz dizem discutir a importância do tema com outras pessoas. Ao responder a pergunta “Com quem você discute a importância da Campanha Cultura de Paz?”, que tinha resposta aberta, as principais colocações foram: “na própria escola”, com 63 posi-

cionamentos (40,9%); com os “amigos e colegas fora da escola”, com 48 colocações (31,2%); e com a “família”, que foi citada por 24 alunos (15,6%).

Diante dos resultados acima expostos, podemos afirmar que a Campanha Cultura de Paz foi eficiente em levantar o tema da paz e do combate à violência junto aos alunos. Nos preceitos da comunicação pública, fica claro que essa temática, que é de interesse da sociedade de Maracanaú, a partir da campanha ultrapassou os muros das escolas e foi levada pelos alunos às comunidades e às suas famílias, mesmo que em menor proporção. Ou seja, a temática da paz, como antídoto ao estigma de Maracanaú como cidade violenta, inseriu-se na agenda de debates do município por meio desse trabalho promovido pela prefeitura e com o apoio de entidades da sociedade civil organizada.

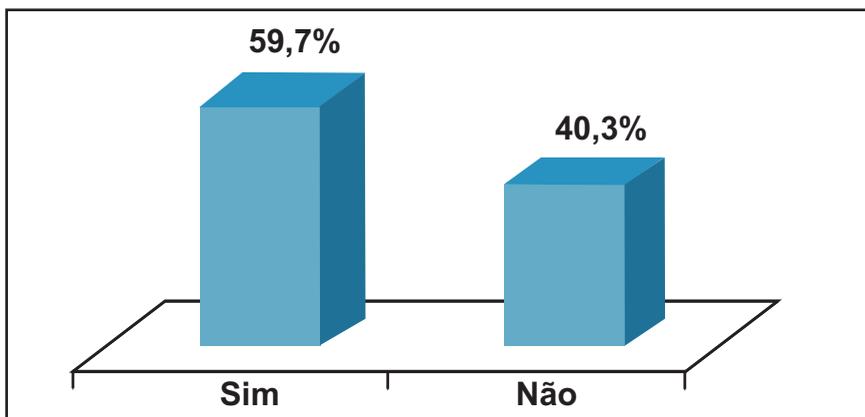


**Gráfico 1 – Você Conhece a Cultura de Paz?**

**Fonte:** Pesquisa de campo.

O estudo indica, entretanto, que os instrumentos de comunicação utilizados pela Prefeitura de Maracanaú, cartazes, *folders*, *spots* radiofônicos e panfletos não foram os principais responsáveis em disseminar a Cultura de Paz entre os alunos. Ao responderem à pergunta “Como você tomou conhecimento da Campanha”, dos 384 entrevistados, 242 (95,3%) destacaram que foi “através do colégio” que conheceram a Cultura de Paz; outros sete afirmaram que foi “por meio de um amigo”; enquanto apenas dois citaram “panfleto”. Outros dois alunos tomaram conhecimento “pelo site da prefeitura”; e somente um, “por outros meios de comunicação” – rádio, jornal ou televisão.

No entanto, se os alunos não foram mobilizados para a campanha por informação direta produzida pela prefeitura, os números deixam claro que o município, com o objetivo de implantar uma Cultura de Paz, foi eficiente em mobilizar e informar os professores e diretores das escolas públicas municipais sobre a ação. Esses educadores foram os responsáveis por difundir a temática junto aos alunos, que a levaram para a família e amigos. Antes, entretanto, os professores precisaram ser capacitados, informados e mobilizados pela gestão municipal. Outro dado que reflete essa realidade está no fato de 84,4% dos 384 alunos afirmarem que a sua escola já trabalha o tema da Cultura da Paz.



**Gráfico 2 – Você Discute a Importância da Cultura de Paz?**

Fonte: Pesquisa de campo

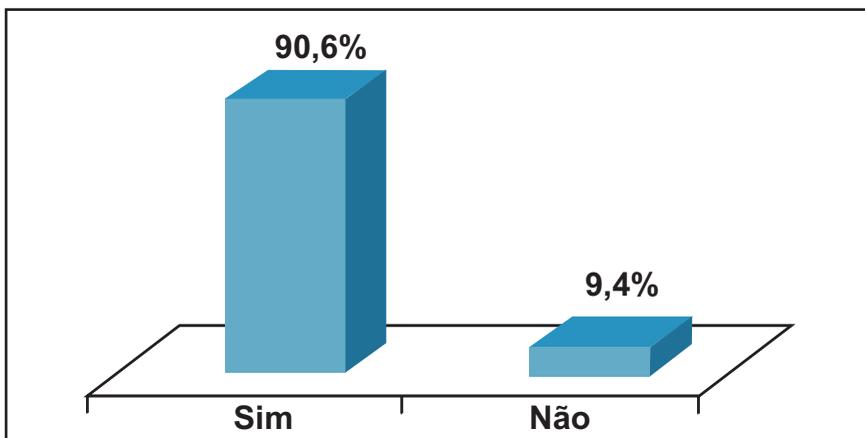
	Frequência	Percentual (%)
Amigos e colegas fora da escola	48	31,2
Família	24	15,6
Na própria escola	63	40,9
Amigos/colegas e família	15	9,7
Na própria escola e com a família	4	2,6
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>100,0</b>

**Quadro 3 – Com quem você discute a importância da Campanha Cultura de Paz?**

Fonte: Pesquisa de campo.

A pesquisa explicita ainda que a Campanha Cultura de Paz é vista como uma medida eficiente e bem aceita pelos estudantes das escolas

públicas municipais. Dos 384 alunos entrevistados, 348 (90,6%) acreditam que esse tipo de ação é capaz de reduzir a violência – apenas 9,4% (36) disseram não acreditar no potencial da campanha. Para a pergunta “Você concorda que campanhas como essa podem mudar a cultura de uma sociedade”, 81,2% responderam que “concordam plenamente ou parcialmente”, enquanto somente 11,6% afirmaram que “não concordam nem discordam” e outros 7,2% “discordam totalmente ou parcialmente”.



**Gráfico 3 – Você acredita que esse tipo de ação é capaz de reduzir a violência?**

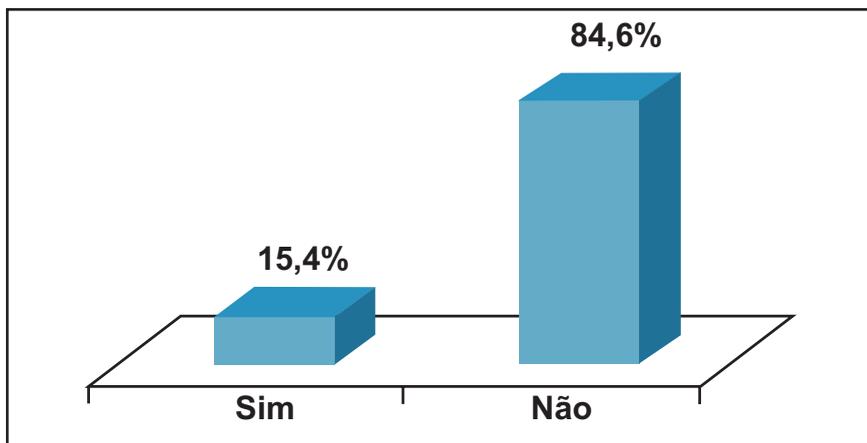
**Fonte:** Pesquisa de campo.

A Campanha Cultura de Paz, concebida como uma ação de comunicação pública, mostra que foi importante no sentido de contribuir para despertar nos alunos a noção de que o combate à violência é uma responsabilidade de todos – e não apenas do poder público ou, mais especificamente, das forças policiais. Diante da pergunta “Quem você acha que é capaz de fazer essa transformação” em prol da implantação da paz, 230 (59,9%) dos 384 entrevistados optaram pela resposta “a sociedade como um todo”, apenas 35 (9,1%) atribuíram essa responsabilidade ao “governo” e somente 10 informantes (2,6%), à “polícia”.

Mesmo tendo sido eficiente em agendar a temática da paz nas escolas, mobilizar os professores e despertar a consciência dos estudantes para o seu papel no combate à violência, a pesquisa aponta que a campanha ainda precisa avançar, se quiser transformar o discurso em ações práticas. Isso porque quase metade (49,6%) dos 384 alunos reco-

nheceram que não participam das Caminhadas da Paz, que é o principal evento da Semana da Paz de Maracanaú. Além disso, 84,4% (325) disseram que não participam de qualquer movimento com a temática da paz – apenas 15,4% (59) dizem atuar em promoção do tema. Esses números são fortes indicativos de que a campanha agendou o assunto, mas ainda não foi capaz de mobilizar a sociedade maracanauense, mais especificamente os alunos das escolas públicas, em prol de ações reais de construção da paz.

Entre os 59 que dizem atuar em movimentos com a temática da paz, a grande maioria (28 respostas) diz ser a Igreja a promotora dessas ações. A prefeitura recebeu apenas 13 citações e as Associações de Moradores/ONGs outras 7, enquanto 11 não sabiam ou não conseguiram responder. Diante desses dados, podemos fazer a seguinte indagação: será que os alunos percebem a Prefeitura de Maracanaú como agente promotor da paz no município? É oportuno lembrar que 50,4% dos entrevistados afirmam participar da Caminhada da Paz, que é organizada pelo município. Será que eles realmente sabem que ela é organizada pela prefeitura? Estes questionamentos são aqui levantados como presunção de que a comunicação feita pela prefeitura ainda não foi capaz de ser percebida ou, melhor ainda, apropriada pela população.



**Gráfico 4 – Você Participa de Algum Movimento com a Temática da Cultura de Paz?**

**Fonte:** Pesquisa de campo.

Igreja	28
Prefeitura de Maracanaú	13
Associação de Moradores/ONGs	7
NS/NR	11
<b>Total</b>	<b>59</b>

#### **Quadro 4 – Qual Entidade Promove?**

**Fonte:** Pesquisa de campo.

Outro dado que mostra falhas na execução da Cultura de Paz é que 215 (56%) dos 384 entrevistados desconheciam quem era o pacifista de sua escola ou sala de aula. Como detalhamos anteriormente, o estudo da história e dos ideais dos pacifistas nas unidades da rede pública municipal de ensino é uma das principais ações da Campanha Cultura de Paz. Então, como explicar que apenas 44% dos alunos (169) saibam citar o nome do pacifista? Esse dado, mais que uma constatação de falhas, parece ser um aviso de que é necessário avançar e manter as ações de promoção à paz, para que todo o trabalho realizado não seja inócuo, podendo simplesmente cair no esquecimento dos alunos e da sociedade maracanaense como um todo.



# Capítulo 7

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação pública desponta como importante ferramenta de construção da cidadania por meio da informação, neste início de século XXI. Mais que isso, surge como uma nova política pública de comunicação governamental, trazendo o preceito de que governo e sociedade devem trabalhar juntos em prol do interesse público para implantação de uma agenda de debates mais democrática e a favor de uma comunicação mais plural.

No entanto, os ideais da comunicação pública, aqueles embasados no pensamento do francês Pierre Zémor, continuam ainda bem restritos à esfera acadêmica, especificamente às Universidades de Brasília e São Paulo – principais centros de debate sobre o tema no Brasil. Aplicações mais práticas dos conceitos de comunicação pública nos governos começaram a ser ensaiadas no âmbito da União, pelos menos nas últimas duas gestões – Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Essas tentativas, porém, são pontuais e, muitas vezes, não possuem características que lhes permitam inserir-se com segurança como ações de comunicação pública, pois se misturam a estratégias de publicidade, *marketing* e comunicação governamental tradicional. Pontuais e confusas, não se colocam como referência para outras esferas do poder público.

A comunicação governamental tradicional continua sendo o principal modelo utilizado pelas gestões, quer sejam federal, estaduais ou municipais. Como descrevemos ao longo dessa dissertação, esse tipo de comunicação é focado no gestor e abusa da publicidade (ou do que pode-

mos chamar de jornalismo publicitário) para promover a administração e o político. Na prática, o objetivo é colher dividendos eleitorais por meio da comunicação de governo. Recursos que deveriam ser utilizados em benefício da sociedade viram comunicação para atender interesses de indivíduos ou dos grupos que estão no poder.

Esse viés personalista e privado, que, no Brasil, historicamente, vem sendo dado à comunicação governamental, tem raízes em gestões presidenciais populistas e ditatoriais. Abstraindo a censura, podemos afirmar que, de uma forma geral, o modelo de comunicação de governo no Brasil, ainda hoje, apresenta características similares ao do governo Getúlio Vargas e até mesmo durante a ditadura militar. Modelo esse que serviu como referência, durante muitas décadas, aos governos estaduais e municipais.

Hoje, diante deste modelo arcaico (ou tradicional), a comunicação pública ainda se situa como uma proposta alternativa. No entanto, com potencial para se fixar, nas próximas décadas, como o parâmetro para a comunicação feita pelo governo e até mesmo daquela produzida pelo setor privado. Isso porque a comunicação pública faz parte de um movimento maior de fortalecimento da democracia, cidadania e pela construção de uma agenda de debates mais plural. Esforço que ecoa na cobrança feita pelos diversos movimentos sociais – o Terceiro Setor – pela construção de uma sociedade mais justa e participativa, onde a vontade da maioria da população prevaleça sobre os interesses das aristocracias políticas e empresariais.

Como antes destacamos, a comunicação pública tem raízes nos debates sobre desenvolvimento/subdesenvolvimento que dominaram o cenário dos anos 1950 e 1960 e na influência da concepção idealística de comunicação social da Igreja Católica latino-americana, aliada ao ideal histórico da comunicação. A partir da década de 1980, a comunicação pública cresce juntamente com o desejo de maior participação da sociedade civil organizada e engajada na vida pública.

Mas, apesar de estar fortemente enraizada na proposta de uma sociedade civil engajada, a comunicação pública se apresenta como um instrumento inovador de gestão para os governos, pelo menos para aqueles que se dispõem a administrar em prol do interesse público. Como ferramenta de gestão, a comunicação tem potencial capaz de aproximar a sociedade do governo e vice-versa, empoderando o cidadão para uma

participação ativa nas diversas áreas da administração. Neste cenário de diálogo com a sociedade por meio dos instrumentos de comunicação pública, as administrações fogem da “ditadura da mídia tradicional”, que, como expusemos, tem outras prioridades nas suas pautas.

Enxergar a sociedade para além de mero receptor, mas também como emissor e parceiro na escolha dos assuntos que serão divulgados pelos órgãos de comunicação das esferas governamentais, respeitadas as peculiaridades de cada grupo, e abrir canais de participação. Podemos deduzir que dessa parceria sociedade e governo possa ser construída uma comunicação propositiva, voltada para a promoção da cidadania e para o estímulo dos grandes debates de interesse da sociedade, com capacidade de construir uma nova esfera pública onde todos tenham voz e vez. Na prática, como preconizam autores como Pierre Zémor, o governo tem esse poder latente de transformação da sociedade. Não somente o poder, mas a obrigação, tendo em vista que esses deveriam governar para o povo e pelo povo, como sugerem as regras democráticas.

Agora, para que a comunicação pública não fique apenas como discurso ou teoria nos governos é preciso que as gestões entendam que o exercício da comunicação pública exige mais que os instrumentos tradicionais de comunicação governamental. Ter uma Assessoria de Comunicação receptiva à população e aberta ao diálogo com todos os atores sociais é um grande passo para que se possa pensar em fazer realmente a comunicação pública. No entanto, esse esforço não será suficiente para consolidar a aproximação com os cidadãos.

Por isso, autores como Zémor e Jorge Duarte alertam para a necessidade de os governos implantarem outros instrumentos de comunicação pública. E quais são eles? São aqueles que garantam o amplo acesso dos cidadãos à gestão governamental. Não existem modelos prontos para a constituição desses instrumentos, pois eles dependerão da realidade de cada cidade, estado ou país e, é lógico, das especificidades de cada administração. Duarte e Zémor, porém, apontam como sugestão a instalação de ouvidorias, a realização de fóruns e audiências, a implantação de conselhos – como o da criança e do adolescente e o do trabalho –, de telefones 0800, entre outras medidas. Mas esses instrumentos só funcionarão a contento se houver um comprometimento de todos (e de todas as áreas) que fazem a gestão governamental em entender a importância da comunicação pública como instrumento de gestão.

O poder público, de fato, precisa compreender que a comunicação é uma área que merece tanta atenção como a da saúde, educação e infraestrutura urbana. Falhas na comunicação interna geram ruídos que podem prejudicar as ações, projetos e programas, reduzindo a eficiência das políticas públicas. Uma comunicação externa deficiente, por sua vez, tende a afastar a administração dos reais anseios da população, tendo em vista que a falta de diálogo com a sociedade dificulta que os gestores conheçam com profundidade os problemas das comunidades e encontrem as soluções mais apropriadas. Por isso, defendemos que o governo invista fortemente em comunicação, não na do tipo tradicional, mas naquela que promove a libertação do homem, a atitude cidadã e favorece o diálogo.

Ao trazer esse debate para a realidade do Ceará e, de uma forma geral, para todo o Brasil, podemos novamente imaginar o potencial transformador da comunicação pública. Se os governos brasileiros estimulassem a sociedade a participar ativamente do processo de comunicação, seria possível a constituição de uma esfera pública realmente democrática no País. Principalmente, tendo em vista que os *mass media* no Brasil e, logicamente, no Ceará, atendem, sobretudo aos interesses de uma minoria privilegiada, estão concentrados nas mãos de poucas famílias e se interessam em divulgar, preferencialmente, aquelas notícias com potencial de gerar audiência ou aumentar a venda dos jornais e revistas. O interesse público fica em segundo plano – dando espaço aos objetivos comerciais, apesar da hipotética função pública dos veículos de comunicação. Não podemos esquecer que as emissoras de televisão e de rádio, por exemplo, são concessões públicas.

Mas como o governo pode incentivar a sociedade a participar de forma ativa da comunicação, tornando-se ator deste processo? Como pode até mesmo construir uma nova agenda pública de debates? Uma resposta para essas perguntas pode ser o norte incentivador para as entidades representativas da sociedade fazerem elas mesmas seus veículos de comunicação, ao mesmo tempo que é concedido aos cidadãos o amplo acesso à comunicação governamental. Experiência essa que pode ser de grande valia principalmente para cidades e municípios pequenos, onde praticamente inexistem veículos regionais de comunicação. Essa mídia alternativa, regional, de pequenas comunidades e de entidades é, sim, capaz de fazer um contra-agendamento aos assuntos já repetitivos dos *mass media*, que não cansam de explorar a violência, o sexo, a ditadura da estética,

a fofoca dos artistas, muitas vezes relegando ao segundo plano questões como segurança pública, saneamento básico, cultura, educação, saúde e outras temas de maior urgência e importância para a sociedade.

Para os governos, a pluralidade de meios de comunicação é de grande importância. Pois, como é de conhecimento geral, várias são as gestões públicas que precisam render-se às pressões de liberar recursos para os meios de comunicação, sob pena de serem excluídas do agendamento (matérias e programas jornalísticos) ou, em alguns casos, até mesmo sofrerem uma espécie de linchamento. Este último se caracteriza quando o veículo de comunicação, propositalmente e sem visar o interesse público, passa a atacar a gestão por meio de matérias que trazem denúncias e críticas, muitas até mesmo montadas artificialmente. Essa é, infelizmente, uma forma muito utilizada pelos *mass media* de captar dinheiro do popularmente chamado “cala boca”, a serem pagos pelos governos – e por toda a sociedade.

No estudo de caso que aqui apresentamos, da Campanha Cultura de Paz realizada pela Prefeitura de Maracanaú a partir de 2007, observamos uma clara inovação no sentido de trabalhar a comunicação de governo como instrumento de gestão e até mesmo como política pública. Neste caso específico, a comunicação fortaleceu a Cultura de Paz para que essa se tornasse uma política pública de combate à violência e fortalecimento da segurança no município.

O sucesso dessa campanha pode, sem dúvida, ser atribuído ao fato de a gestão da Prefeitura de Maracanaú ter feito uma parceria com a sociedade para concretizar a Cultura de Paz. Primeiro, copiando a ideia de um movimento da sociedade civil organizada, mais especificamente do trabalho realizado pelo Movimento Internacional Pela Paz e Não-violência (MovPaz). Essa é uma organização não-governamental (ONG), que tem como objetivo desenvolver uma cultura de paz, ao adotar o princípio da não-violência ativa que inspirou o grande líder Mahatma Gandhi. O MovPaz, como já detalhamos anteriormente, tem a sede em Feira de Santana, na Bahia, e desenvolve esse trabalho em várias outras cidades do Brasil.

A eficácia da Cultura de Paz em Maracanaú também pode ser atribuída ao fato de a Prefeitura de Maracanaú ter direcionado o trabalho para as escolas, capitalizando a credibilidade inerente à condição do professor

e, dessa forma, conseguido envolver os alunos das escolas municipais na campanha. É bem verdade que o trabalho ficou limitado à rede municipal, deixando de capilarizar para as escolas estaduais e particulares, que, inseridas no mesmo universo, vivenciam igual realidade de violência, sendo, portanto, público-alvo da campanha.

A pesquisa apresentada no estudo de caso mostra claramente que os meios de comunicação da prefeitura não foram eficientes em agendar a temática da paz, de forma direta, junto aos alunos. Afinal, foram as escolas – professores e diretores – as principais fontes de informação dos estudantes sobre a campanha. Essa constatação, entretanto, não anula a importância dos meios de comunicação da prefeitura em promover o envolvimento dos educadores na campanha e em tornar visível e concreta – por meio de cartazes, *folders* e panfletos – a ideia de promoção da paz. Também foi por meio da comunicação municipal que os eventos da Semana da Paz, como a Caminhada da Paz, tornaram-se de reconhecimento público, com mais de 30 mil pessoas participando e ganhando espaço também na cobertura jornalística dos *mass media* da capital. Podemos dizer que a comunicação da prefeitura fez uma espécie de agendamento indireto do tema junto aos alunos, pois conseguiu mobilizar primeiro os professores, que, por sua vez, envolveram os alunos e, posteriormente, as suas famílias e comunidades.

Para que essa parceria governo/sociedade fosse firmada, antes mesmo do início da Cultura de Paz, já havia sido feito um trabalho de comunicação pública na prefeitura. Isso tornou-se possível pelo compromisso da Assessoria de Comunicação com o interesse público e com a promoção da cidadania, fugindo aos modelos tradicionais da comunicação governamental de louvação e apologia da administração. Embora ainda não no patamar desejado – preconizado pelos preceitos da comunicação pública –, a Assessoria de Comunicação abriu espaço para que a população maracanaense participasse dos processos de comunicação desenvolvido pela gestão, no programa de rádio, no site da prefeitura e mesmo nos jornais impressos de divulgação da gestão. O cidadão e os seus interesses, pelo que percebemos ao longo dessa pesquisa, sentiram-se contemplados pela política de comunicação da Prefeitura de Maracanaú.

O segundo ponto é que a administração se fez valer de instrumentos de comunicação pública para se aproximar dos maracanaenses.

Prova disso, foi a criação de vários conselhos, das ouvidorias – Geral e da Saúde –, e de programas, como o Prefeitura Itinerante. Este consiste em reuniões, onde os gestores do município, inclusive o prefeito, deslocam-se até as comunidades promovendo debates sobre as demandas de cada área, bem como prestando contas e ouvindo as reclamações e sugestões dos moradores.

Mesmo assim, é preciso destacar que, no caso da Prefeitura de Maracanaú, ainda são necessários alguns avanços nessa estratégia de implantar uma comunicação pública plena. Os recursos para a Assessoria de Comunicação ainda são escassos, se considerarmos o total da receita do município. Em virtude dessa redução de verbas, desde 2008, alguns dos veículos de comunicação feitos pela assessoria tiveram sua periodicidade modificada. O informativo Fique Sabendo, com tiragem de 50 mil exemplares distribuídos em todos os bairros, teve inicialmente a tiragem reduzida para 30 mil. Esse periódico semanal, que funcionava como um canal direto com as comunidades, foi posteriormente transformado em mensal. No ano de 2008, com a campanha de reeleição do prefeito, o informativo foi suspenso pelos cuidados de evitar problemas com a justiça eleitoral embora o jornal cumprisse rigorosamente os preceitos constitucionais de publicização, informação e transparência da gestão. Antes, outro veículo, o impresso mensal Jornal da Cidade, também foi retirado de circulação. Também houve redução da circulação das colunas jornalísticas da prefeitura que eram publicadas nos jornais Diário do Nordeste e O Povo.

Passado o período eleitoral, com o prefeito reeleito com 87% dos votos, os periódicos não tiveram sua circulação normalizada. A justificativa foi de que o município precisava cortar despesas para adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Confirma-se, assim, o papel secundário da comunicação, apesar dos avanços alcançados. Confirma-se também que o entendimento do papel da comunicação pública como ferramenta de gestão está na prática dos profissionais que integram a assessoria e não na visão do gestor municipal. Observou-se que a comunidade se ressentia da ausência dos jornais, que se manifesta em cobranças feitas diretamente aos jornalistas, por telefone, pelo site ou pessoalmente.

Além disso, também precisaria ser mais bem avaliado, o que não foi o objetivo deste trabalho, se realmente as ouvidorias, os conselhos que foram criados e os outros instrumentos de comunicação pública estão ten-

do a eficácia esperada. Recomendável seria, por exemplo, uma pesquisa sobre que tratamento é dado às demandas da população encaminhadas à ouvidoria. De uma forma geral, entretanto, reconhecemos na Prefeitura de Maracanaú um projeto amplo que se aproxima bastante do que, na teoria, a academia passou a conceber como comunicação pública: aquela cujo processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade tem o objetivo de informar para a construção da cidadania. Repetimos que este modelo deu-se pelo posicionamento individual da assessoria, lamentando que não tenha sido suficiente para consolidar-se como uma política de Estado. Claro está que isso somente se concretizará quando a população compartilhar o entendimento da comunicação como um direito humano.

# Referências

ALMEIDA, Jorge. **Mídia opinião pública ativa e esfera pública democrática**. In: IV CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN. GT de Comunicación Médios Difusión y Política. 1988. Disponível em: < <http://sites.uol.com.br/jorgealm>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio de. **José Bonifácio**: o moço, discursos parlamentares, Seleção e introdução de Francisco de Assis Barbosa. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. (Perfis Parlamentares 13).

ARAÚJO, Ana Maria Matos. O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n. 94, ago. 2001. Disponível em: < [www.ub.es/geocrit/](http://www.ub.es/geocrit/)>. Acesso em: 14 nov. 2008.

ARBEX JR. José. Pelo fim dos latifúndios. **O Povo**, Fortaleza, 23 ago. 2009, Caderno Vida e Arte.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. A informação em seus momentos de passagem. **Data-gramzero Revista de Ciência da Informação**. v.2, n.4. Disponível em: <[http://www.dgz.org.br/ago\\_01/F\\_I\\_art.htm](http://www.dgz.org.br/ago_01/F_I_art.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2006.

BARROS FILHO, Clóvis de. **Ética na comunicação**: da informação ao receptor. São Paulo: Moderna, 1995.

BENEVIDES Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BEZZON, Andréa Lara Crivelaro. Análise político-sociológica do reencontro da sociedade civil brasileira com a cidadania e a democracia se-

gundo a perspectiva da comunicação pública. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. (Org.). **Comunicação pública**. São Paulo: Alínea, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BORDENAVE, Juan e Diaz; CARVALHO, Horácio de. **Comunicação e planejamento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge. (Org.). Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 29. ed., 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Hospital Municipal de Maracanaú: reflexos das políticas nacionais de saúde em meio século de história**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005

CAMARGO, Aspásia, DINIZ, Eli. (Org.). **Continuidade e mudança no Brasil da nova república**. São Paulo: Vértice, 1989.

CAPARELLI, Sérgio. **Comunicação de massa sem massa**. São Paulo: Sumus, 1986.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. **Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo**. São Paulo: Unesp, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELO BRANCO, Rogério Mourão. **Relatório consolidado do projeto Bairro a Bairro**. Maracanaú, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **Simulacro e poder: uma análise da mídia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

COHEN, Bernard C. **The press and foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso. (Org.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DAGNINO, Eveline. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Eveline (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEFOURNY, Vincent. Programa informação para todos. In TARGINO, Maria das Graças. **Jornalismo cidadão**: informa ou deforma? Brasília: Ibict Unesco, 2009.

DROSDOFF, Daniel. **Linha dura no Brasil**: o governo Médici (1969–1974). São Paulo: Global, 1986.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge; BARROS Antonio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006a.

DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara. (Org.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006b.

FARIA, Julio Cezar de. **José Bonifácio**: O moço. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1944.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

FENAJ. Federação Nacional dos Jornalistas. **Manual Nacional de Assessoria de Imprensa**. Brasília: Fenaj, 1994.

FERNANDES, Rubem César. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Novo nascimento**: os evangélicos em casa, na igreja e na política, relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, 1996b. (Mimeografado).

FONSECA JÚNIOR, Wilson Correa da. **Comunicação organizacional e comunicação pública**: interfaces. Brasília, 2006. (Mimeografado).

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ongs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

GURAN, Milton. **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: Ágil, 1988

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **O cidadão e o estado**: a construção da cidadania brasileira 1940-1992. Fortaleza: UFC, 1994.

HAJE, Lara. **Comunicação, esfera pública e poder**. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS,

Suzy dos. (Org.). **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus: 2007.

HALL, Michael M.; PINHEIRO Paulo Sérgio. **A classe operária no Brasil**: 1889–1930. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

HERZ, Daniel. **A história secreta da rede globo**. Porto Alegre: Tchê, 1987.

IOSCHPE, Evelyn. **3. Setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

JORGE, Fernando. **Cale a boca, jornalista!** O ódio e a fúria dos mandões contra a imprensa brasileira. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

KOPPLIN, Elisa; FERRARETTO, Luiz Artur. **Assessoria de imprensa**: teoria e prática. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2001.

KUCINSKY, Bernardo. **A síndrome da antena parabólica**: ética no jornalismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

LIEDTKE, Paulo Fernando. **Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil**. Disponível em: <www.emtese.ufsc.br>. Acesso em: 12 nov. 2008.

LIMA, Venício A. de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

McCOMBS, M.; SHAW, D. L. The agenda-setting function of the press. In: SHAW, D. L. e McCOMBS, M. (Ed.). **The emergence of american political issues: the agenda setting function of the press**. St. Paul: West Publishing, 1977.

MARACANAÚ. Assessoria de Defesa Social. **Levantamento Epistemológico da violência em Maracanaú**. Maracanaú, 2006.

\_\_\_\_\_. Gabinete do prefeito – Coordenadoria de Comunicação Institucional 2004.

(Mimeografado).

\_\_\_\_\_. Gabinete do prefeito - Secretaria Municipal de Comunicação, 1993. (Mimeografado).

\_\_\_\_\_. Gabinete do prefeito, 1986. (Mimeografado).

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assistência Social e Cidadania. **Diagnóstico da população em condição de vulnerabilidade social**. Maracanaú, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Plano diretor de desenvolvimento urbano**. Maracanaú, 1998.

MATTELART, Armand. **Comunicação mundo: história das idéias e das estratégias**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Ricardo Constante. **Ditadura militar e propaganda: a revista manchete durante o Governo Médici**. 1999. 194f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas,

Universidade Federal de São Carlos, São Paulo. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscom.br>>. Acesso em: 02 fev. 2008.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do legislativo. In: XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES – INTERCOM, 6, 1999. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br>>. Acesso em: 05 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Heloiza. **Comunicação pública, esfera pública e capital social**. In: DUARTE, Jorge. (Org.). Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Heloiza. **Comunicação política e comunicação pública**. Dossiê comunicação pública e governamental. v. 3, n. 4, p. 58-73, jan/jul. 2006.

MATTOS, Sérgio. **Mídia controlada**: a história da censura no Brasil e no mundo. São Paulo: Paulus, 2005.

MÉDICI, Emílio G. **Nova consciência do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1970.

MELO, José Marques de. **Comunicação/incomunicação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1976.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MIELLI, Renata (Org.). **Comunicação pública no Brasil**: uma exigência democrática. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

MOURÃO, Ada Raquel Teixeira. **Trem para Maracanaú**: uma viagem em busca da identidade de lugar dos moradores de uma cidade reinventada. 2003. 159f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Fortaleza. Fortaleza. 2003.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. **Pesquisa qualitativa sobre os 100 dias de administração em Maracanaú**. Fortaleza: UECE, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa qualitativa para avaliar a administração de Maracanaú.** Fortaleza: UECE, 2006.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PEREZ, Glória. Dias de glória. **Revista TRIP**, páginas negras, n. 180, ago./2009.

PIERANTI, Octávio Penna. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa:** ação e omissão do estado no Brasil pós-1964. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. (Org.). **Comunicação pública.** São Paulo: Alínea, 2004.

RAMPINELLI, Waldir José. A globalização e as privatizações. In: ALCEU, C. Ferreira; ALVIM, Valdir. (Org.). **A trama da privatização:** a reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular, 2001.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Comunicação empresarial, comunicação institucional.** São Paulo: Summus, 1986.

RESENDE, E. **Cidadania:** o remédio para as doenças culturais brasileiras. São Paulo: Sumus, 1992.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: USP, 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1996.

SILVA, A. M. **Trabalhos científicos:** organização, redação e apresentação. 3. ed. revisada e ampliada. Fortaleza: EdUECE, 2005. 70p.

SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação pública:** algumas abordagens. Brasília: Casa das Musas, 2003.

\_\_\_\_\_. Luiz Martins da. **Comunicação pública:** estado, governo e sociedade. In: SILVA, Luiz Martins da (Org.). **Comunicação pública.** Brasília: Casa das Musas, 2003.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil:** de Getúlio Vargas a Castelo Branco 1930-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. **Uma história do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Censura durante o regime autoritário. In: XII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 1999. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br>>. Acesso em: 05 fev. 2008.

SOUSA, Manoel Alves de. **Maracanaú história e vida**: o vôo das maracanãs auriverdes e o pouso dos ventos da industrialização. Fortaleza: Tropical, 1996.

STADNIK, Célia. **A hipótese do fenômeno do coronelismo eletrônico**. Porto Alegre: mimeografado, 1991.

TARGINO, Maria das Graças. **Jornalismo cidadão**: informa ou deforma? Brasília: Unesco, 2009.

TENÓRIO, Fernando. **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. 5. ed.. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TEIXEIRA, Geraldo Magela. A incomunicação social e a responsabilidade da igreja. In: MELO, José Marques de (Org.). **Comunicação/incomunicação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1976.

TRAQUINA, Nelson. **O estudo do jornalismo no século XX**. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

VIEIRA, Evaldo. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, Carlos Guilherme. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000) a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. 5. ed. Lisboa: Presença, 1999.

ZÉMOR, Pierre. A comunicação pública. In: SILVA, Luiz Martins da. (Org.). **Comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2003.

# APÊNDICES

## **Entrevista com Salmira Braga, ex-coordenadora de Educação da Prefeitura de Maracanaú e uma das responsáveis pela implantação da Cultura de Paz**

**Maria Elza Ferreira Lima** – Como nasceu a ideia de desenvolver em Maracanaú uma política pública de Cultura de Paz?

**Elza Ferreira** – Havia indicativos de violência no município?

**Elza Ferreira** – Quais fatores da realidade de Maracanaú levaram à elaboração dessa Campanha?

**Elza Ferreira** – Além da Prefeitura, que setores da sociedade civil participaram desse desenvolvimento da Cultura de Paz? Como a sociedade se engajou junto com as escolas?

**Elza Ferreira** – Como era esse trabalho?

**Elza Ferreira** – A Campanha tem como público-alvo os alunos da rede pública municipal de ensino de Maracanaú. Por que a opção por esse público?

**Elza Ferreira** – Quais as ações implementadas pela Campanha Cultura de Paz?

**Elza Ferreira** – Vocês estabeleceram metas? Quais os objetivos e metas da campanha?

**Elza Ferreira** – E os objetivos foram completamente alcançados? Sim ou não e a que você atribui do ponto de vista positivo ou negativo?

**Elza Ferreira** – A que você atribui esse enraizamento?

**Elza Ferreira** – Quais foram, na sua opinião, as principais conquistas obtidas pela Cultura de Paz em Maracanaú?

**Elza Ferreira** – Que outras ações você acha que são necessárias para dar continuidade e consolidar a Cultura de Paz?

**Elza Ferreira** – Você está defendendo que a campanha saia de Maracanaú para Fortaleza?

**Elza Ferreira** – Como a senhora descreveria a campanha no sentido de combater a violência no Município de Maracanaú?

**Elza Ferreira** – Essa ação foi feita numa gestão, que instrumentos legais vão garantir sua permanência?

**Elza Ferreira** – Então é a participação popular que vai garantir?

**Entrevista com Assis Nascimento (o Marronzinho),  
ex-assessor de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú**

**Maria Elza Ferreira Lima** – Você foi o primeiro assessor de Comunicação da prefeitura?

**Elza Ferreira** – Qual é a sua formação? Jornalista, radialista, publicitário?

**Elza Ferreira** – Na época, qual era a nomenclatura do cargo e da pasta?

**Elza Ferreira** – E quem era o prefeito?

**Elza Ferreira** – Você ficou na Assessoria de 87 até quando?

**Elza Ferreira** – Você foi contratado então para fazer esse programa de rádio, na Dragão do Mar?

**Elza Ferreira** – E como era? A prefeitura pagava o horário, arrendava a rádio? Como é que fazia?

**Elza Ferreira** – E quem eram os convidados?

**Elza Ferreira** – Qual era o foco do programa?

**Elza Ferreira** – E a população participava de alguma forma?

**Elza Ferreira** – Você se lembra do custo desse horário?

**Elza Ferreira** – Como era a estrutura da comunicação na época?

**Elza Ferreira** – Além do programa de rádio, que outros produtos (mídias) a comunicação fazia naquela época?

**Elza Ferreira** – E estes boletins eram publicados pelos jornais como matéria paga ou como matéria editorial?

**Elza Ferreira** – Qual era o foco das notícias? Divulgava o município ou o prefeito?

**Elza Ferreira** – Publicava nas colunas sociais?

**Elza Ferreira** – Como é que se chamava? Eu pesquisei a legislação e o nome mudou muito, ora assessoria de imprensa, ora departamento, ora é secretaria.

**Elza Ferreira** – Mudava só nome?

**Elza Ferreira** – Depois de você, quem foi o assessor?

**Elza Ferreira** – Depois dessa turbulência política, o Júlio César foi o prefeito seguinte. Quem foi o assessor dele?

**Elza Ferreira** – Qual é a formação do Barros Alves?

**Elza Ferreira** – Qual era o critério de escolha para os assessores de imprensa?

**Elza Ferreira** – Tinha algum jornal impresso? Algum panfleto distribuído com a comunidade?

**Elza Ferreira** – Você se lembra de quando veio o primeiro jornal? Qual foi o primeiro prefeito que fez o jornal no papel?

**Elza Ferreira** – Você se lembra do nome desse jornal?

**Elza Ferreira** – Na sua avaliação, qual a importância que os prefeitos davam à comunicação?

**Elza Ferreira** – Você acha então diferença na comunicação de hoje com a comunicação que era feita naquela época, do ponto de vista da estrutura. E de conteúdo, Assis, tem diferença? Como é que você avalia a comunicação feita hoje?

**Elza Ferreira** – E você acha que a comunicação feita hoje divulga mais o prefeito ou divulga as ações que beneficiam a sociedade?

**Elza Ferreira** – Assis, quando é que o programa de rádio de uma hora acabou?

**Elza Ferreira** – A nova Assessora acabou com o programa de rádio e o que entrou no lugar? Você se lembra de que ações ela implementou na área de comunicação? Como ela fazia esse trabalho? Ela vinha todos os dias aqui, dava expediente, cobria os eventos? Como era feito o trabalho?

**Elza Ferreira** – Foi feito algum jornal na época dela?

**Elza Ferreira** – E na parte de publicidade? Faziam-se campanhas publicitárias?

**Elza Ferreira** – Em rádio, TV, *outdoor*, como era?

**Elza Ferreira** – Das campanhas que foram feitas, você se lembra de alguma?

**Elza Ferreira** – E os jornais, já agora mais recente?

**Elza Ferreira** – O Jornal do Trem que durou de 2000 a 2004?

**Elza Ferreira** – Meio tabloide? Nem o nome tu não lembras?

**Elza Ferreira** – Mas esse jornal não era distribuído na cidade? Você mora aqui, você não recebia?

**Elza Ferreira** – Não recebia nenhum jornal?

**Entrevista com coronel Castelo Branco,  
comandante da Guarda Municipal de Maracanaú e responsável  
pelas ações de segurança pública da Prefeitura**

**Maria Elza Ferreira Lima** – Como o senhor avalia a questão da segurança pública em Maracanaú?

**Elza Ferreira** – Segurança não é responsabilidade do município, é responsabilidade do Estado. Por que então a Prefeitura de Maracanaú resolveu trazer esse tema para si?

**Elza Ferreira** – O senhor disse que a União está revendo essas prerrogativas, mas já tem algum dispositivo legal incluindo o Município nisso?

**Elza Ferreira** – Essa conferência municipal que Maracanaú liderou foi só, digamos, com os operadores da segurança ou a sociedade civil participou?

**Elza Ferreira** – Quantas pessoas essa conferência municipal reuniu, mais ou menos?

**Elza Ferreira** – Que tipos de medidas foram adotadas pela prefeitura de Maracanaú de combate à violência?

**Elza Ferreira** – Por que Maracanaú resolveu discutir violência, cultura de paz, segurança? Por que, por exemplo, Maracanaú é diferente de Guaramiranga? Maracanaú é diferente de Baturité? Tinha essa convicção da violência? Os números diziam isso? Como é que o poder público identificou que precisava implementar esse levantamento epidemiológico? Qual a necessidade disso?

**Elza Ferreira** – A proximidade com a capital, com todos esses problemas de Fortaleza, repercute nessa questão da violência aqui? Tem algum efeito?

**Elza Ferreira** – Esse imaginário de cidade violenta tem algo a ver com o assassinato do primeiro prefeito? Qual a relação desse imaginário com o crime que ainda não foi elucidado?

**Elza Ferreira** – O senhor havia dito antes que a prefeitura sentiu necessidade de estimular essa Cultura de Paz a partir de situações de convívio, como no caso do cachorro do vizinho... Que outras situações você tinha de convívio que poderiam tornar-se atos de violência e como é que a Cultura de Paz se insere nesse rol de medidas de combate à violência e fortalecimento da segurança pública? Como é que a prefeitura lidou com isso, em transformar a situação de conflito, de harmonizar? O que foi feito para criar essa pré-disposição das pessoas em latência de conflito numa situação de convivência harmoniosa?

**Elza Ferreira** – Coronel, por que foram escolhidos os estudantes?

**Elza Ferreira** – As ações implementadas pelo município deram certo? Quais foram os resultados? Porque assim, pelo que eu entendo, a Prefeitura optou por um outro tipo de enfrentamento da violência, um tipo de enfrentamento inteligente, sensível, moderno. Não foi aquela coisa das antigas casas de correções ou do “prendo e arrebento”.

**Elza Ferreira** – Após esse trabalho, já há algum indicativo de que houve redução da violência? Algo científico, pesquisado?

**Elza Ferreira** – Já está até um pouco respondido, mas por uma questão de ter material depois para trabalhar... Na sua avaliação, qual foi a parcela de contribuição da Campanha de Cultura de Paz?

**Elza Ferreira** – Já era assim ou não?

**Elza Ferreira** – Como é que a administração municipal percebe essa mudança? Nessa convivialidade tem situações concretas? Houve essa mudança cultural?

**Elza Ferreira** – O que o senhor acha que precisa ser feito em Maracanaú para reduzir a violência? Quais ações, quais as medidas que precisam ser adotadas?

**Elza Ferreira** - Eu fico preocupada com esses três pontos, que são as prioridades. Até agora, os três pontos são integração dos agentes de segurança, melhoria dos equipamentos de segurança, melhoria dos serviços governamentais. Esse foco não está assim estruturando enfim... situações pontuais de violência? Cadê a participação da sociedade?

**Elza Ferreira** – Como é que o governo convoca a sociedade?

**Elza Ferreira** – E as campanhas educativas, qual o público-alvo então?

**Elza Ferreira** – Eu estou com vontade de fazer uma provocação, não sei se é o caso. Essas situações de lazer, um cineminha, uma feirinha, um campeonatozinho aqui e ali, não sei se elas favorecem também situações de conflito. Vai rolar uma cervejinha, uma paquera... e aí? Já é possível afirmar à sociedade de que a paz já é melhor do que a violência? Que essas situações da cervejinha, da paquera, duma dança a ponto de ficar... e Maracanaú vive fazendo festa. Qual é o balanço que o senhor faz disso?

**Elza Ferreira** – E o senhor acha que isso já é resultado desse trabalho?...

**Elza Ferreira** – É a terceira vez que o senhor fala na grande mídia. E eu ia finalizar com essa pergunta. Em dois momentos, agora mais uma vez, o senhor colocou a mídia como fomentadora de violência a partir, inclusive,

da repercussão dos crimes, aquela coisa toda. De que forma uma mídia comprometida socialmente com a cidadania poderia contribuir com essa Cultura de Paz? A comunicação institucional, a comunicação feita pela Prefeitura, como poderia contribuir mais com essa redução de violência?

**Elza Ferreira** – Mas a comunicação da Prefeitura?

**Elza Ferreira** – Também houve essa campanha de disciplinar o funcionamento dos bares em Maracanaú. Por que não foi para frente?

**Elza Ferreira** – Que sugestões a comunicação pode fazer, coronel, concretamente, para esse despertar nessa cidadania? Que sugestões o senhor daria, a exemplo dessa campanha contra bebidas, que outras campanhas poderiam ser feitas?

**Elza Ferreira** – Que outras ações existem nesse contexto de criar essa cultura, o senhor se lembra?

**Elza Ferreira** – Qual é a relação entre violência e iluminação pública?

**Elza Ferreira** – E qual é a contribuição dos Polos de Convivência?

**Elza Ferreira** – Como o poder público, a gestão chegou a essas decisões de iluminar campos, de fazer cinema? Foi uma decisão da cabeça do prefeito, da cabeça do coronel ou a sociedade pediu isso?

**Elza Ferreira** – Quantos fóruns foram realizados? É todo ano? Como é que está isso?

### **Entrevista com Renato Wanderley de Sousa Cavalcante, assistente de imprensa da Prefeitura de Maracanaú desde 1º de setembro de 1991**

**Maria Elza Ferreira Lima** - Como era a infraestrutura dos órgãos de comunicação da Prefeitura de Maracanaú na década de 90?

**Elza Ferreira** - Esse órgão de comunicação era uma secretaria ou assessoria? Qual era a nomenclatura usada?

**Elza Ferreira** - Os gestores principais dessas secretarias ou órgãos, que eram chamados obviamente de secretários ou assessores, eram formados na área da comunicação ou tinham experiência nesse setor?

**Elza Ferreira** - Esse critério político para escolha desses profissionais atrapalhava o trabalho de comunicação?

**Elza Ferreira** - Como a comunicação era vista em termos estratégicos pelos governos das décadas de 1980 e 1990? Era uma ação principal das políticas públicas?

**Elza Ferreira** - Como a comunicação era utilizada? Para divulgar assuntos de interesse da sociedade e da população do município ou para divulgar a gestão e o prefeito?

**Elza Ferreira** - Nas gestões passadas, era utilizada publicidade nos meios de comunicação para divulgar as ações do município?

**Elza Ferreira** - Na gestão atual, que começou em 2005, quais foram as mudanças que você percebeu na comunicação do município?

**Elza Ferreira** - Os produtos de comunicação foram ampliados, melhoraram ou pioraram em relação ao que havia nas gestões passadas? Quais foram as principais mudanças?

**Elza Ferreira** - A comunicação feita pela atual gestão apresentou alguma mudança de conteúdo em relação àquelas que foram feitas nas administrações passadas? A preocupação maior ainda é divulgar a gestão e o prefeito ou mudou alguma coisa?

**Elza Ferreira** - Como é feita essa valorização da imagem de Maracanaú? Mostrando as coisas boas feitas pela prefeitura? Ou o que é feito de bom pela sociedade?

**Elza Ferreira** - Mas com relação à publicidade feita pela prefeitura, houve também alguma mudança na gestão do prefeito Roberto Pessoa? Que mudanças foram essas?

**Elza Ferreira** - Como a prefeitura, através da comunicação, busca integrar com a sociedade?

**Elza Ferreira** - Quais foram os outros instrumentos de participação popular criados pelo município?

**Elza Ferreira** - Na sua opinião, o que ainda precisa melhorar na comunicação feita pela Prefeitura de Maracanaú?

**Entrevista com Socorro Ribeiro,  
coordenadora de comunicação da Assessoria de  
Comunicação da Prefeitura de Maracanaú**

**Maria Elza Ferreira Lima** – A Prefeitura de Maracanaú conta com uma Assessoria de Comunicação. Quais são os principais objetivos desse órgão dentro das políticas públicas desenvolvidas pelo município?

**Elza Ferreira** – Quais são os principais critérios utilizados para a seleção de notícias divulgadas pela Assessoria de Comunicação? Quais os critérios de noticiabilidade?

**Elza Ferreira** – Quem define os assuntos publicados pela Assessoria de Comunicação? Há algum tipo de intervenção do prefeito na escolha desses temas ou de outros gestores do alto escalão da administração?

**Elza Ferreira** – A população, ou entidades formais da sociedade civil, como associações e ONGs, têm direito de opinar sobre os assuntos que são publicados pela Assessoria de Comunicação?

**Elza Ferreira** – Como se dá essa relação, acho até que você já respondeu, mas para eu seguir meu roteiro... Como se dá a relação entre a comunicação da prefeitura e a sociedade? Quais são os canais abertos para receber as sugestões dos cidadãos?

**Elza Ferreira** – O que você definiria como principal objetivo da comunicação da Prefeitura de Maracanaú?

**Elza Ferreira** – Quem é o público-alvo da comunicação da prefeitura?

**Elza Ferreira** – Além da Assessoria de Comunicação, a Prefeitura de Maracanaú conta com outros órgãos, outros instrumentos onde o cidadão maracanauense pode encaminhar suas opiniões, críticas ou elogios à gestão? Se sim, quais são eles?

**Elza Ferreira** – E ao serem recebidas essas opiniões, críticas ou elogios, a prefeitura as considera na elaboração ou para fazer mudanças nas suas políticas públicas, como nos investimentos? Como se dá esse processo?

**Elza Ferreira** – Foi feito um levantamento prévio, pela atual gestão do município, para serem definidas as principais diretrizes do governo? Você tem conhecimento?

**Elza Ferreira** – O que a Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú entende como comunicação pública?

**Elza Ferreira** – Você compreende que comunicação governamental e comunicação pública são a mesma coisa? Se são, por quê?

**Elza Ferreira** – A prefeitura desenvolve, desde 2006, a Cultura de Paz. Como foi feita a divulgação desta ação pelo município?

**Elza Ferreira** – Quais foram as estratégias e os instrumentos de comunicação utilizados pelo município para difundir essa campanha junto à sociedade e aos meios de comunicação?

**Elza Ferreira** – Essa campanha teve repercussão nos veículos de comunicação de massa?

**Elza Ferreira** – Como você classificaria em termos quantitativos e qualitativos o nível de agendamento obtido pela Campanha Cultura de Paz?

**Elza Ferreira** – Você acha que com todo esse trabalho voltado para população, feito pela Assessoria, tudo é voltado, tudo é direcionado para a população. A Assessoria de Imprensa conseguiu resgatar da população o amor de ser cidadão maracanaense?

**Elza Ferreira** – E qual o papel da Assessoria de Comunicação nesse resgate?

**Elza Ferreira** – Socorro, nem está aqui no meu roteiro, mas como a gente chegou nesse ponto aqui, eu aproveito. Por que todos os prefeitos têm Assessoria de Imprensa. E tem seu jornal, as prefeituras têm seus sites. Qual é o diferencial da Prefeitura de Maracanaú?

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coord. do Quest. \_\_\_\_\_

P1. Colégio: \_\_\_\_\_

P2. Bairro: \_\_\_\_\_

P3. Sexo                    1. Masculino ( )                    2. Feminino ( )

P4. Idade: \_\_\_\_\_

P5. No mês passado, qual foi a sua renda familiar?

- |                              |                               |
|------------------------------|-------------------------------|
| 1. Até 1 salário mínimo      | 2. De 1 a 2 salários mínimos  |
| 3. De 3 a 5 salários mínimos | 4. Mais de 5 salários mínimos |
99. NS/NR

P6. Você conhece a Campanha Cultura de Paz em Maracanaú?

1. ( ) Sim                    2. ( ) Não (passe para a questão P11)

P7. Como você tomou conhecimento da Campanha?

1. ( ) No Colégio
  2. ( ) Por meio de um amigo, filho, namorado(a)
  3. ( ) pelo Jornal da Prefeitura
  4. ( ) pelo Programa de Rádio da Prefeitura
  5. ( ) Cartaz
  6. ( ) pelo site da Prefeitura
  7. ( ) panfleto
  8. ( ) Por outros meios de comunicação – rádio, jornal ou televisão
- 99.( ) NS/NR

P8. Você participa das Caminhadas da Paz?

1. ( ) Sim                    2.( ) Não

P9. Você discute a importância da Campanha Cultura de Paz?

1. ( ) Sim

2. ( ) Não

P10. Com quem você discute a importância da Campanha Cultura de Paz?

-----

P11. Você acredita que esse tipo de ação é capaz de reduzir a violência?

1. ( ) Sim

2. ( ) Não

P12. Você concorda que campanhas como essa podem mudar a cultura de uma sociedade?

1. ( ) Concordo plenamente

2. ( ) Discordo totalmente

3. ( ) Concordo parcialmente

4. ( ) Discordo parcialmente

5. ( ) Nem concordo nem discordo 99. ( ) NS/NR

P13. Quem você acha que é capaz de fazer esta transformação?

1. ( ) O governo

2. ( ) A sociedade como um todo

3. ( ) A polícia

99. ( ) NS/NR

4. ( ) Outro - Qual? \_\_\_\_\_

P14. Sua escola já trabalha com este tema Cultura de Paz?

1. ( ) Sim

2. ( ) Não

P15. Você participa de algum movimento com a temática Cultura de Paz?

1. ( ) Sim

2. ( ) Não

P16. (Se participa) qual entidade promove?

1. Igreja

2. Prefeitura de Maracanaú

3. Associação de Moradores

4. ONG (qual?) \_\_\_\_\_

99. NS/NR





ÁREA DE LOGÍSTICA

Ambiente de Gestão dos Serviços de Logística

Célula de Produção Gráfica

OS 2012-06/05.898 - Tiragem: 1.000