



Cidadania e Comunicação Pública¹

Suzy Meiry Silva²

RESUMO

O artigo trata da relação entre cidadania e comunicação pública. A partir dos ideais de liberdade e igualdade que fundamentam a cidadania, discutimos a efetivação da cidadania como uma questão de justiça social a ser garantida pelas instituições sociais por meio da prestação de serviços públicos. Dentre os serviços públicos, destacamos a educação e a comunicação, pela influência sobre o acesso a outros direitos. A comunicação pública, por seu compromisso com o interesse dos cidadãos, se incorporada pelas instituições públicas, pode prestar uma contribuição relevante para confrontar a desigualdade social no país, favorecendo o conhecimento e o acesso aos serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Cidadania; Comunicação Pública; Educação.

Cidadania e justiça social: dever das instituições públicas

De acordo com Cerquier-Manzini (2010), o entendimento de cidadania nasce com a experiência democrática greco-romana, quando os cidadãos livres são chamados a participar do governo, discutindo e opinando sobre os direitos e deveres relativos à vida na cidade. Embora essa experiência democrática excluísse escravos, mulheres e crianças, constituiu-se marco importante do ideal de participação política.

Após um período de recrudescimento da vida nas cidades, durante o feudalismo (século V ao XIII), as aspirações democráticas são retomadas e instigam a burguesia a lutar, acompanhada por camponeses e artesãos, contra os desmandos arbitrários que a monarquia imputava, beneficiando-se e fazendo prevalecer a desigualdade entre os homens.

Os ideais presentes na luta contra a monarquia encontraram fundamento em autores clássicos, como Locke e Rousseau. O que aproxima a linha de pensamento desses autores é a crítica ao direito pelo nascimento e a defesa do estado natural, segundo o qual todos os homens já nascem livres e com direitos (CERQUIER-MANZINI, 2010).

De acordo com Manzini, o pensamento de Locke (1632-1704) contribuiu para uma visão de cidadania que, embora supere o direito pelo nascimento, reconhece direitos diferenciados entre os homens. O pensador defende que “cada um tem uma propriedade em seu próprio corpo que só

¹ Trabalho apresentado à X Conferência Brasileira de Mídia Cidadã e V Conferência Sul-Americana de Mídia Cidadã.

² Mestre em Comunicação, pela Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal de Goiás.

a ele diz respeito”. No entanto, no decorrer de sua argumentação, Locke esclarece que a propriedade a que verdadeiramente se refere é o “fruto que o corpo produz pelo trabalho ao se apropriar da natureza”. Nessa apropriação, estabelece uma diferença entre os mais capazes e os menos capazes, reconhecendo que os primeiros têm o direito de se apropriar do fruto do trabalho dos ‘menos capazes’. Logo, finalmente, Locke “[...] começa a delinear os cidadãos e os não-cidadãos, os que têm a propriedade do corpo e os que têm o corpo mandado”. Tem-se “uma construção de cidadania que desenha a desigualdade” (CERQUIER-MANZINI, 2010, p. 35-36).

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) é contemporâneo de um contexto em que novas bases políticas estão sendo pensadas. São questionadas a servidão ao governo absolutista, a submissão política e a imobilidade social da sociedade estamental. De forma oposta ao costume da época, Rousseau pensa a sociedade constituída por indivíduos livres e iguais perante a lei.

Em “Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens”, Rousseau propõe, como abstratação, uma volta à natureza para estabelecer as bases da sociedade da época e conclui que a origem da desigualdade entre os homens se estabeleceu a partir da propriedade.

[...] desde que o homem precisou do auxílio de outros; desde que se percebeu que era útil a um só ter provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, tornou-se necessário o trabalho e as vastas florestas se transformaram em risonhos campos, que era preciso regar com o suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e crescerem com as messes (ROUSSEAU, 1712-1778, p.125).

Como solução para a exploração dos homens, a que a propriedade leva, Rousseau defende o Contrato Social, por meio do qual a sociedade se constituiria de indivíduos livres e iguais face à lei. Essa forma de pensar influenciou uma visão de cidadania que preza a igualdade e a liberdade.

As lutas lideradas pela burguesia por igualdade e liberdade culminaram com a derrota da monarquia e a vitória na Revolução Francesa (1789) (CERQUIER-MANZINI, 2010). Com o estabelecimento do Estado de direito e o registro das Cartas Constitucionais, os ideais de liberdade e igualdade foram definitivamente instituídos na lei. A Declaração dos direitos do homem e do cidadão (1789) trouxe o norteamento definitivo para as constituições futuras, expressando um fundamento indispensável para a cidadania desde o seu primeiro artigo: “os homens nascem e são livres e iguais em direito [...]”.

Para Cerquier-Manzini, esse documento estabeleceu normas e regras para instituir “[...] direitos iguais para todos os homens, ainda que perante a lei, e acenar com o fim da desigualdade a que os homens sempre foram relegados” (2011, p. 24). No entanto, a justiça, que se



concretizaria com o cumprimento da lei, não se efetivou e tem sido motivo de reivindicações e lutas até os dias de hoje com vistas a superar a desigualdade e a privação das liberdades.

Embora a existência das leis não assegure a cidadania, elas são um instrumento fundamental para nortear a ação das instituições e das pessoas na sociedade. Nas sociedades democráticas, o cumprimento das regras definidas coletivamente, por meio de representantes, de acordo com os fins sociais desejáveis, é incumbência das instituições sociais, que também são responsáveis pela distribuição dos bens sociais.

Jonh Rawls (2002), teórico defensor da justiça social, define como bens sociais aqueles que qualquer pessoa necessita para viver com dignidade, independentemente de quais sejam seus objetivos na sociedade. Esses bens são caracterizados como primários e se subdividem em sociais e naturais.

Os bens primários sociais são as liberdades, como as de religião e de expressão, compreendendo, por exemplo, as oportunidades, a riqueza, o rendimento e as bases sociais da auto-estima, todos distribuídos pelas instituições sociais. Já os bens primários naturais são a saúde, a inteligência, o vigor, a imaginação e os talentos naturais, os quais são influenciados pela atuação das instituições sociais, mas não são diretamente distribuídos por elas.

Rawls (2002) atribui às instituições sociais a responsabilidade de promover a distribuição dos bens sociais conforme uma justiça social distributiva, segundo a qual, diante das desigualdades sociais, deve-se priorizar os que se encontram em desvantagem social. Dessa forma, ele considera que as desigualdades podem ser minimizadas. Essa ideia fundamenta-se na compreensão de que a sociedade pode lidar com as desigualdades de uma forma justa se promover uma distribuição equitativa dos bens sociais, de forma que as desigualdades sejam combatidas ou, no mínimo, diminuídas.

O aspecto de equidade, atribuído à justiça social distributiva de Rawls (2002), parte da compreensão de que uma divisão igualitária dos bens sociais manteria as pessoas nas mesmas condições de desigualdade. Diante da limitação de recursos, uma divisão igualitária representaria uma pequena parte para cada um, o que poderia ser insignificante para quem está em vantagem social e insuficiente para quem está em desvantagem.

O posicionamento do pesquisador a favor da justiça social vem ao encontro da luta por cidadania na medida em que busca combater a desigualdade social a partir da distribuição de bens sociais prioritariamente para a parcela da sociedade que se encontra marginalizada, isto é, em desvantagem no acesso aos serviços sociais básicos, como saúde, educação, moradia entre outros, cuja garantia é responsabilidade do Estado na forma de serviços públicos.



A prestação de serviços públicos é uma forma de distribuir a riqueza coletiva e corresponde a uma manifestação dos direitos sociais, que concorrem para a justiça social. José Murilo de Carvalho explica que esses direitos:

[...] incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. [...] Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem estar para todos. A ideia em que se baseiam é a da justiça social (CARVALHO, 2012, p. 10).

A justiça na distribuição dos bens sociais influencia diretamente a qualidade de cidadania de uma sociedade. Se o acesso aos bens sociais não se efetiva, compromete-se o potencial humano de desenvolvimento e a liberdade de trajetória pessoal, em claro desrespeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), documento internacional que reitera e amplia o ideal expresso nas cartas constitucionais, com o apoio de 193 nações atualmente.

John Rawls (2002) afirma que a virtude primeira das instituições sociais é a justiça, sendo esta uma característica da qual não se pode abrir mão, sob pena de se comprometer a coesão social. Ele explica que, vivendo em coletividade, as pessoas se deparam com conflitos de interesses e necessitam de estabelecer certas regras para resolvê-los ou conviver com eles respeitosamente. Para que tais regras sejam respeitadas e seguidas, é necessário que haja um compartilhamento quanto ao entendimento de que tais regras são justas. A justiça possui, então, o papel de cooperar para a estruturação básica da sociedade, sendo esta sua principal ocupação.

Serviços públicos para a cidadania: educação e comunicação

Um exemplo atual de aplicação da justiça social distributiva de Rawls é o que vem ocorrendo no Brasil, no sistema público de educação superior. As instituições que compõem o sistema passaram a reservar parte de suas vagas para grupos em desvantagem social, seja pela situação econômica de baixa renda, como alunos de escola pública, seja pela discriminação racial e social, no caso de negros, seja pela condição de minoria, como no caso dos indígenas. Esses grupos se encontram em desvantagem social na competição por vagas no ensino superior também em função da baixa qualidade de ensino a que têm acesso.

A baixa escolaridade da população é um fator que compromete o avanço da cidadania no Brasil. Carvalho comenta, no livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, uma pesquisa realizada



no Rio de Janeiro, que demonstra a relação entre direitos, deveres e escolaridade. A pesquisa demonstrou que:

[...] o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação. [...] Os dados revelam ainda que a educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos (CARVALHO, 2012, p. 210).

Um dos fatores que diferencia a cidadania conquistada pelos brasileiros da dos ingleses é a educação. Os direitos conquistados pelos ingleses surgiram do amadurecimento da sociedade, de reivindicações e lutas e o diferencial para essa consciência ativa, que levou a população a se mobilizar, deveu-se à educação popular que, para Carvalho, é “um pré-requisito para a expansão dos outros direitos” (2012, p. 11). O autor explica que:

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, 2012, p. 11).

No Brasil, a educação é um dos aspectos da cidadania que manifesta-se em desigualdade. Aqui, a educação de melhor qualidade é acessível a uma minoria. Na educação básica, que compreende a pré-escola, ensinos fundamental e médio, a maior parte da população é atendida pela rede pública que, nesses níveis de ensino, apresenta menor qualidade do que na rede privada. No ensino superior, a maior parte da população é atendida pela rede privada, geralmente de menor qualidade.

Em 2011, os estudantes matriculados com 4 anos de idade ou mais estavam assim distribuídos entre as rede de ensino: no Maternal e no Jardim Infância, 73% na rede pública e 26,5% na rede privada; no ensino fundamental ou alfabetização: 87,0% na rede pública e 13,0% na rede privada; no ensino médio: 87,2% na rede pública e 12,8% na rede privada; e, no ensino superior, 26,8% na rede pública e 73,2% na rede privada, de acordo com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011, Síntese dos indicadores sociais.

Dentre os níveis de ensino, o que se encontra mais distante de atender a sociedade é a educação superior que, até 2011, tinha contribuído para formar somente 11,5% da população com mais de 25 anos de idade (IBGE).



Por estar associada à formação para o mercado e à produção do conhecimento, a educação superior é um fator essencial para a economia dos países, uma vez que no atual contexto da globalização econômica, o conhecimento e a informação são diferenciais competitivos de alto valor. Além disso, este nível de ensino tem a responsabilidade de discutir, pesquisar e apresentar contribuições para as questões prementes da sociedade, contribuindo para necessárias transformações sociais que viabilizem a concretização da cidadania.

Políticas têm sido implementadas para ampliar o acesso à educação superior no Brasil, tanto na rede pública como na privada. Na rede pública, por exemplo, há reserva de parcela de vagas para alunos de escola pública e de baixa renda. Na Universidade Federal de Goiás, a reserva de vagas foi instituída desde o processo seletivo para ingresso em 2009 (PS 2009-1), apoiada por outras ações que contribuem tanto para o acesso quanto para a permanência na instituição ao longo do curso, sendo: isenção na taxa de inscrição ao processo seletivo, bolsa alimentação, bolsa de permanência, moradia estudantil, creche para filhos de estudante, assistência odontológica e psicológica.

O estabelecimento de cotas, a liberação da taxa de inscrição ao processo seletivo e as bolsas para alunos da rede pública são ações afirmativas, as quais visam a contribuir para a garantia de direitos - no caso em questão, garantir o direito ao ensino superior a uma parcela da sociedade que tem encontrado dificuldade para exercer esse direito.

Apesar da UFG disponibilizar esses serviços, a demanda de alunos de escola pública por vagas na instituição ou por isenção da taxa de inscrição não aumentou – ações que ocorrem antes do ingresso dos alunos na instituição. Um dos motivos pelos quais isso ocorreu pode ter sido o desconhecimento acerca de tais serviços. Ou seja, desinformados, os alunos de escola pública deixaram de usufruir de serviços disponíveis, o que demonstra que uma parte importante na oferta dos serviços públicos que efetivam a cidadania passa pela comunicação entre as instituições e a sociedade. Jorge Duarte lembra que “informação é um bem de interesse geral ainda acessível para poucos, o que restringe o potencial de participação em termos igualitários, tanto de acesso quanto de capacidade de tomar decisões” (2009, p. 67).

Ao mesmo tempo que se comunicar é um dever das instituições, é um direito dos cidadãos serem informados, uma vez que é por meio da comunicação que as instituições tornam-se conhecidas e informam seus serviços e normas para que as pessoas possam ter acesso a seu âmbito e, dessa forma, ficam sabendo com o que podem contar para atender suas necessidades. Tradicionalmente, este tem sido o papel da comunicação. No entanto, essa perspectiva é insuficiente para que as instituições cumpram seu papel social.



Para que atendam às necessidades da sociedade, a comunicação deve ser estabelecida de forma democrática, de modo que não só as instituições se façam ouvir, mas também a sociedade tenha garantido o seu direito à fala. Enquanto espaço constituído para servir à sociedade, cabe às instituições cumprir plenamente sua tarefa de comunicar-se e, assim, relacionar-se com os cidadãos, instigar o diálogo para conhecer suas expectativas, avaliar os serviços prestados, esclarecer dúvidas, receber sugestões, debater e buscar soluções em conjunto para as questões sociais que se apresentem no cotidiano.

Essa perspectiva da comunicação, orientada para atender aos interesses da sociedade, é característica da comunicação pública e trata-se de um direcionamento comprometido com a cidadania. Esse posicionamento, embora possa ser assumido por empresas privadas, que também contribuem para a funcionalidade do organismo social, é inerente às instituições públicas, que não podem furtar-se a assumi-lo.

Comunicação pública: compromisso com a cidadania

No Brasil, a comunicação pública é entendida como uma forma de estabelecer comunicação entre as instituições e a sociedade de forma comprometida com a cidadania. Trata-se de um parâmetro plenamente identificado com o ideal histórico da comunicação de contribuir para a transformação da sociedade em direção a uma convivência solidária. Nesse sentido, o autor Jorge Xifra-Heras aponta que:

Na comunicação social, o fim colimado é o aperfeiçoamento do gênero humano pela difusão de mensagens que elevam o nível cultural dos homens, capacitando-os a uma participação efetiva na sociedade. Seu ideal consiste em formar a pessoa para que desenvolva uma ação criadora (XIFRA-HERAS, 1975, p. 13).

A comunicação pública tem sido tema de discussões e estudos no Brasil a partir da década de 1980, quando a expressão referia-se à comunicação por meio dos veículos de comunicação de massa: o rádio e a televisão. Na época, com a redemocratização do país e o fim da censura, o monopólio das empresas privadas de comunicação passou a ser questionado pela população e as pessoas passaram a cobrar políticas diferenciadas de comunicação pública.

Porém, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), acompanhando o processo de amadurecimento da redemocratização do país, o entendimento da expressão é ampliado e o Presidente reconhece em discurso, na solenidade de assinatura do acordo para dar tratamento



especial à Publicidade de Utilidade Pública, 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” (Empresa Brasileira de Comunicação, Agência Brasil, em 29 de maio de 2002).

Nesse período de gestão, com a criação do Programa Continuado de Aperfeiçoamento Profissional em Comunicação do Governo, tem início os cursos de aperfeiçoamento de servidores públicos da área de comunicação do Governo Federal, a cargo da Escola Nacional de Administração.

O entendimento de comunicação pública passa a ser identificado também com a perspectiva apontada pela pesquisadora Marina Koçouski, que compreende a comunicação pública como:

[...] uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos (2012, p. 92).

Já com o governo Lula (2003-2010), a comunicação pública passa a ser adotada na esfera governamental como uma forma de comunicação identificada com a cidadania. O aperfeiçoamento dos profissionais de comunicação passa a ser coordenado pela Secretaria de Comunicação do Governo (Secom), que estabelece uma agenda de seminários e cursos de curta duração relacionados à comunicação pública, com ênfase no estímulo ao uso criativo das novas tecnologias da informação e da comunicação, que possibilitam uma comunicação mais democrática. No Governo seguinte, da Presidente Dilma Rousseff, ocorre uma redução no número de ações de aperfeiçoamento direcionadas aos profissionais de comunicação do Governo.

Pesquisadora do tema comunicação pública, a professora Elizabeth Pazito Brandão destaca que, apesar da expansão do número de assessorias nos órgãos públicos e da especialização dos profissionais, o modelo de atuação desses departamentos ainda é bastante tradicional. Geralmente subdivididos nas áreas de publicidade, relações públicas e imprensa, têm como foco “o atendimento da cúpula da instituição, com a função de ‘dar visibilidade’, ou seja, ‘colocar na mídia’ o órgão governamental ou dela defendê-lo” (BRANDÃO, 2009, p. 13).

A divulgação por meio da mídia é a visão jornalística da comunicação pública. 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. Geralmente, 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. O objetivo é construir um relacionamento com a imprensa de modo a transformar eventos, atos e ações do órgão público em assuntos com capacidade para ocupar espaço na mídia (BRANDÃO, 2009, p. 13).

A realidade apontada por Brandão (2009) demonstra um distanciamento da prática das assessorias de comunicação dos órgãos públicos em relação à perspectiva teórica apontada pela comunicação pública. Talvez porque as assessorias sejam subordinadas à direção das instituições e não tenham autonomia para empreender as mudanças necessárias.

Um exemplo que demonstra na prática o que aponta Brandão sobre a comunicação das instituições públicas é o que mencionamos anteriormente quanto à divulgação de ações da UFG voltadas a alunos de escola pública. Implantadas em 2009, por meio do Programa UFG Incluir, tais ações foram concebidas com o objetivo de apoiar o acesso e a permanência de alunos de baixa-renda em seus cursos de graduação, por meio de isenção na taxa de inscrição do processo seletivo, reserva de vagas para alunos de baixa-renda e oferta de bolsas. No entanto, é difícil encontrar informações sobre o assunto no site da instituição, que pode ser considerado como o principal espaço de busca de informações na atualidade, principalmente para o público jovem, a quem se destinam tais políticas. Dessa forma, apesar do esforço de contribuir para a cidadania, no que tange à educação superior, que é um direito social, o direito à informação, que não é devidamente atendido, comprometeu o acesso ao direito anteriormente mencionado.

Por isso, a comunicação pública é tão relevante no contexto das instituições públicas: porque podem convergir os esforços de comunicação para atender aos interesses dos cidadãos e não somente das próprias instituições e governos. Com essa filosofia de trabalho, pode-se atualizar a prática tradicional, dirigindo-a para uma comunicação mais democrática e comprometida com a cidadania. Isso exige permanente envolvimento e relacionamento com o público, o que oferece condições de identificar seus interesses e adequar os serviços às demandas sociais.

O francês Pierre Zémor³ destaca-se como o autor que mais exerceu influência nos estudos brasileiros sobre comunicação pública até o momento, conforme destaca Duarte (2012, p. 60). O trabalho de Zémor tornou-se conhecido no Brasil por meio da tradução adaptada da obra *La*

³ Jorge Duarte destaca que “o professor francês Pierre Zémor é a principal referência original no âmbito acadêmico brasileiro” (2009, p. 60).



communication publique (1995), realizada pela Profa. Elizabeth Brandão⁴, professora de cursos de comunicação em Brasília.

Segundo Zémor (2009), a comunicação pública é afeita às instituições públicas, sendo para estas uma missão e, mesmo, uma obrigação legal. A elas, destaca o autor, cabe: a) disponibilizar informação; b) estabelecer diálogo e relacionamento entre as instituições e o público; c) apresentar os serviços públicos; d) tornar as instituições conhecidas; e) conduzir campanhas de informação; e f) desenvolver ações de comunicação de interesse geral (ZÉMOR, 2009, p. 214).

Ao tratar da disponibilidade da informação, Zémor refere-se às informações sobre a sociedade que são acumuladas pela administração pública, sendo esta responsável, em suas instâncias municipal, estadual e federal, por organizá-las, armazená-las e disponibilizá-las. Essas informações (como dados populacionais, escolaridade, arrecadação, produção entre outros) são de interesse público tanto para planejar o desenvolvimento da sociedade quanto para reconhecimento de sua identidade.

No entanto, as informações devem extrapolar a apresentação de dados, cabendo às instituições públicas prestar esclarecimentos e contas de suas ações, como já previa a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que inscreve em seu artigo 15 que “a sociedade tem o direito de pedir a prestação de contas a todo agente público de sua administração” (ZÉMOR, 2009, p. 217).

Informações sobre as “regras do jogo coletivo”⁵ (leis e normas) também compõem o rol de informações obrigatórias a serem comunicadas à sociedade. Trata-se de dar amplo conhecimento sobre os procedimentos a serem adotados pelos cidadãos a fim de fazer valer seus direitos e saber de que forma devem cumprir seus deveres.

No Brasil, a partir da redemocratização, na década de 1980, houve uma cobrança maior por parte da sociedade para que dados públicos e prestações de contas sobre o serviço público fossem divulgadas. Embora a Constituição de 1988 já legislasse sobre a obrigatoriedade de tal transparência, somente recentemente, com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, essa prática passou a vigorar. A lei de acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, foi regulamentada pelo decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

Embora represente um avanço para a democracia brasileira, o acesso às informações não tem acontecido com a agilidade necessária. Muitos dados não estão organizados de forma a

⁴ Brandão realizou a tradução (2009, p. 14) para uso em suas aulas, no final da década de 1990. A tradução também foi disponibilizada na internet e, por iniciativa dos alunos, o material passou a circular nas assessorias de comunicação de órgãos públicos em Brasília, onde alguns já trabalhavam e outros viriam a trabalhar, indo ao encontro ao ideal de uma atuação profissional alinhada com valores democráticos.

⁵ Zémor utiliza essa expressão ao mencionar o “quadro legal e os procedimentos” que devem ser postos ao conhecimento da sociedade.

facilitar o acesso ou a compreensão e nem sempre estão atualizados. Mesmo assim, a regulamentação da lei representa o início de um processo que contribui para ampliar a democracia e a participação da sociedade na gestão pública, uma vez que o acesso aos dados pode estimular questionamentos e ações de iniciativa popular que venham a pautar a conduta dos Governos – sempre preocupados em manter uma imagem positiva perante a sociedade na expectativa de manter-se no poder.

No entendimento de Zémor, “o direito à informação estabelece um dever de comunicação” (2009, p. 220). Isso porque, ante a diversidade de situações em que os cidadãos estão envolvidos, nem sempre é possível encontrar plena solução na disponibilidade de informações, muitas vezes em textos complexos sobre os procedimentos que precisam adotar para terem suas demandas atendidas. É preciso disponibilizar canais a fim de que os cidadãos possam esclarecer dúvidas e solicitar mais informações.

Acrescentamos à argumentação de Zémor que, muitas vezes também, o cidadão é carente de formação escolar que favoreça a compreensão das informações disponibilizadas⁶ e que mesmo o público com maior tempo de formação escolar encontra dificuldade em compreender mensagens que possuem linguagem técnica e excessivamente formal. Além disso, algumas vezes, as informações são disponibilizadas em espaços aos quais o cidadão não tem fácil acesso.

Ana Carolina Temer (2009) explica que:

A informação é a matéria prima da comunicação, mas existe independentemente da comunicação. Quando o receptor interpreta a informação, realiza-se um processo de comunicação. Comunicação, portanto, é mais do que informar: é partilhar, tornar comum, romper o isolamento (TEMER, 2009, p. 16).

Assim, ao disponibilizar informação, as instituições não estão necessariamente comunicando-se com a sociedade, uma vez que as partes podem não estar se entendendo. Para que haja comunicação, as informações devem servir como elementos para a reflexão, o entendimento e o diálogo.

A comunicação entre as instituições públicas e o cidadão se estabelece quando há uma relação, que tem início mediante recepção e escuta interessada do público por parte das instituições, representadas por seus agentes públicos. Sem estabelecer relacionamento entre

⁶ A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2011 informa que a taxa de analfabetismo funcional no Brasil foi estimada em 20,4%. Essa taxa é representada pela proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de 4 anos de estudos completos em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais de idade (IBGE - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios - Síntese de Indicadores 2011). O termo analfabetismo funcional “se refere ao tipo de instrução em que a pessoa é capaz de ler e escrever mas é incapaz de interpretar o que lê e de usar a leitura e a escrita em atividades cotidianas” (MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=132>, visitado em 14/8/2013).



instituições e sociedade, não há como encaminhar o diálogo de forma a favorecer a expressão para o conhecimento de expectativas e limitações e para buscar acordos, tomar decisões e fazer encaminhamentos.

À comunicação pública cabe viabilizar o relacionamento e o diálogo, disponibilizando canais de comunicação que assegurem espaço de expressão e escuta. As tradicionais e as novas tecnologias de informação e comunicação vêm em auxílio dessa necessidade.

Zémor chama a atenção para o fato de que os meios de comunicação de massa “podem contribuir para a difusão de dados públicos e encorajar a interatividade dos diálogos com as instituições públicas, mas raramente podem tratar de questões complexas” (2009, p. 224). Pelas características desses meios, de atingir um público amplo, disperso e heterogêneo, as mensagens transmitidas tendem a ser homogêneas e objetivas, não atendendo a particularidades e necessidades distintas. O autor chama a atenção para o fato de que “uma parte da comunicação pública, cada vez mais importante, se faz fora dos meios de comunicação de massa” (2009, p. 224), referindo-se às ações de comunicação em que o cidadão estabelece contato direto com um agente público ou com um intermediário. O autor justifica que:

Se o meio importa para a mensagem, quanto mais a mediação é humana, personalizada, mais o conteúdo é considerado e assimilado. (...) O acesso às informações e sua memorização tornam-se melhores a partir do momento em que o receptor é ativo (ZÉMOR, 2009, p. 225).

Nesta mesma linha de pensamento, em que o diálogo e o relacionamento são valorizados, temos o seguinte esclarecimento feito pelos autores Bordenave e Carvalho:

Em toda comunicação existem dois elementos básicos: um elemento de conteúdo, que se refere ao que queremos dizer sobre algum objeto, e um elemento de relacionamento, que se refere à relação existente entre os interlocutores (BORDENAVE; CARVALHO, 1979, p. 46).

Para uma comunicação mais efetiva com a sociedade, as instituições públicas podem dispor de telefones gratuitos, chats, e-mails, blogs e redes sociais para perguntas, respostas, apresentação de sugestões, elogios, críticas e reclamações. A análise das demandas apresentadas nesses canais podem servir de parâmetro para adequar os serviços públicos disponibilizados e criar novos serviços.

Como a oferta de serviços públicos é diversificada, para não saturar o cidadão de informações, as mensagens devem ser direcionadas a públicos específicos, priorizando informar,



como sugere Zémor (2009, p. 226), a existência da informação, quais as fontes de informações administrativas e os serviços envolvidos na recepção dos usuários.

Para o cidadão, saber que conta com instituições públicas para atender suas demandas sociais é um fator de segurança. Ao divulgar seu papel, suas políticas, serviços e ações, as instituições tornam-se conhecidas e fortalecem sua imagem perante o público, levando-o a reconhecer a legitimidade do governo, estimulando a confiança e a valorização da vida em sociedade.

Zémor ressalta que as informações de caráter cívico e as relacionadas a causas sociais e humanitárias, mesmo que relacionadas ao interesse geral, “estão mais ligadas a operações de comunicação do que a campanhas” (2009, p. 229). No caso das informações de caráter cívico, o intuito é fazer conhecer a história, despertando o sentimento de pertencimento e o patriotismo, enquanto as informações sobre causas sociais pretendem despertar o sentimento de humanidade e conquistar o engajamento dos cidadãos.

As incumbências que Zémor (2009) atribui à comunicação pública, como tornar a informação disponível ao público, estabelecer relação e diálogo, apresentar os serviços públicos, tornar as instituições conhecidas e conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral, têm o intuito de empoderar o cidadão para o exercício de sua cidadania.

Como também assevera o Jorge Duarte, “o uso da expressão [*comunicação pública*] está associado ao esforço de melhorar a vida das pessoas pela comunicação” (DUARTE, 2009, p. 61).

Por seu turno, Brandão identificou em suas pesquisas que:

[...] dentre os múltiplos significados de comunicação pública, é possível estabelecer um ponto comum de entendimento que é aquele 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 (BRANDÃO, 2009, p. 9).

Esses entendimentos estão de acordo com o princípio primeiro da Carta Deontológica da Associação de Comunicação Pública:

A comunicação pública deve estar ao serviço do interesse público legalmente definido; da instituição ou da empresa em nome da qual se faz a comunicação, na medida em que ela não pode desconhecer o interesse público. As formas de expressão das mensagens não devem ser desviadas para fins particulares (ZÉMOR, 2009, p. 242).

Fica claro que, na comunicação pública, o interesse público se sobrepõe aos interesses da gestão e à imagem do governo, da instituição ou do gestor, ou seja, “não se trata de comunicação



sobre interesses particulares, privados, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de um público” (DUARTE, 2009, p. 61).

Jorge Duarte está entre os pesquisadores que considera que “comunicação pública é um conceito ainda em amadurecimento” (2009, p. 70). O autor entende que, no Brasil, dado o interesse dos comunicadores do setor público, que têm promovido reiterados encontros para tratar do assunto, a comunicação pública está mais “próxim[a] de se caracterizar como um *ethos*, uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania” (2009, p. 70).

Outros pesquisadores brasileiros da área de comunicação também têm contribuído para melhorar a compreensão sobre o assunto. Por exemplo, a professora Elizabeth Pazito Brandão define comunicação pública como: “processo que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (2009, p. 31).

Para Heloiza Matos (2009, p. 57), “a comunicação pública é (e o capital social também é) uma ação coletiva sobre questões de interesse público, cujo objetivo é a tomada de decisões consensuais para benefício mútuo”. De forma mais detalhada, ela explica que “é o processo de comunicação instaurado em uma esfera pública, que engloba Estado, governo e sociedade, em um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país” (MATOS, 1999, p. 33).

Para a Secretaria de Comunicação do Governo Federal, comunicação pública é:

a ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal⁷.

Tem-se, assim, uma diretriz para as assessorias de comunicação dos órgãos públicos federais, que pode ser tomada como parâmetro pelos níveis estaduais e municipais, tanto do poder executivo, como legislativo e judiciário, dada a pertinência do direcionamento apontado para a comunicação com o princípio democrático a que todos os níveis e poderes da administração pública estão vinculados.

⁷ No blog Comunidade Sicom, para os agentes de comunicação do poder executivo federal, constam os conceitos adotados para as ações de comunicação, conforme Instrução Normativa nº 05, de 6 de junho de 2011, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

<http://culturadigital.br/comunidadesicom/conceitos/>. Acesso em 22/10/2013.



As perspectivas apontadas por cada um dos autores citados identificam-se com a cidadania, pois atribuem à comunicação pública o papel de valorizar o interesse público e instigar o diálogo e a participação. Embora possuam este entendimento, os autores reconhecem que a comunicação pública não é uma prática consolidada.

Da mesma forma, a preocupação da Secretaria de Comunicação da Presidência da República com realizar ações de aperfeiçoamento para profissionais da área, com foco em comunicação pública, demonstra que a comunicação dos órgãos públicos com a sociedade precisa melhorar, valorizando o relacionamento com os cidadãos.

Assim como a cidadania, a comunicação pública também trata-se de uma conquista, que resulta tanto do amadurecimento dos profissionais da área quanto da participação política da sociedade. Isto porque exige dos profissionais a mudança de foco na prática da comunicação, conquista de apoio da gestão das instituições para empreender esta mudança e, por outro lado, engajamento da sociedade para o diálogo e a participação política.

O curto período de democracia que vivenciamos no Brasil, a partir da redemocratização, na década de 1980, explica, em parte, o estágio de cidadania que vivenciamos hoje, quanto ao arrefecimento para a participação política. Tradicionalmente, não temos o costume de debater e participar de decisões - nossa participação é efetiva nas eleições de representantes, mas não em outras questões sociais.

A educação, historicamente deficiente no país, é outro fator que impacta o direito de participação política. Embora o acesso à educação tenha aumentado nos últimos anos, com ampliação do número de matrículas em todos os níveis, o acesso ao nível superior é considerado elitizado, uma vez que atende apenas 14,8% da população entre 18 e 24 anos.

O acesso ao ensino superior contribui para que o cidadão não só tenha uma capacitação para o mundo do trabalho, mas também que amplie sua visão de mundo e de seu papel como cidadão. Por isso, todo esforço no sentido de ampliar o acesso a esse nível de ensino deve ser empreendido.

Por parte da comunicação pública, é possível colaborar ao facilitar o acesso a informações sobre o ensino superior, especialmente sobre políticas públicas voltadas às classes que se encontram em desvantagem social, viabilizando canais para a escuta e o diálogo a fim de estreitar o relacionamento entre os órgãos públicos e a sociedade para identificar demandas e buscar atendê-las, conforme cabe ao serviço público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



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, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

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

CERQUIER-MANZINI, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2010.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

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

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública, democracia e cidadania**: o caso de Legislativo. Revista Líbero. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, V. 2, n. 3-4, 1999.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ZEMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.